

Financiación Municipal para la Gobernanza Territorial



320.8

C327f Cartín Videche, Róger

Financiación municipal para la gobernanza territorial / Róger Cartín
Videche -- San José, C.R. : Instituto de Formación y Capacitación Municipal
y Desarrollo Local, UNED, 2021

1 recurso en línea (100 páginas) : PDF ; 1.32 Mb

ISBN 9789930614174

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

Créditos

Equipo editor

Ana Echeverri Echeverri

Marqueza Chamorro González

Rubén Rojas Grillo

Mediación pedagógica

Ana Echeverri Echeverri

Especialista

Kenny Quirós Soto

Edición y coordinación de producción

Ana Echeverri Echeverri

Marqueza Chamorro González

Diseño gráfico e ilustración de portada

Wendy Naranjo Abarca. La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepick.com

Diagramación de páginas internas

Handerson Bolívar Restrepo - Jander Bore www.altdigital.co

Apoyo administrativo

Vilma Vargas Guzmán

Contenido

Presentación	5
Guía de uso del material didáctico	6
Objetivo general	8

UNIDAD I

Régimen municipal	9
1. Régimen jurídico de las municipalidades	10

UNIDAD II

Inclusión social, poblaciones vulnerables y en riesgo social	27
1. Concepto y características de la inclusión social	28

UNIDAD III

Planes de Desarrollo Territorial	45
1. Conceptos de Planificación	46

UNIDAD IV

Presupuestos para el desarrollo territorial	73
1. Concepto de presupuesto	74

Referencias	74
-------------------	----



Presentación

El Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), ha desarrollado distintos procesos educativos en los municipios y gobiernos locales del país, procurando siempre, desde la óptica de los procesos de extensión universitaria, potenciar el “diálogo de saberes y sinergias” entre los diferentes “actores” y “agentes” locales, que contribuyan 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 responde a diversas iniciativas contempladas en el Plan Estratégico del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (FCMDL), vigente 2014 -2021 y a los resultados de la praxis educativa en los distintos territorios. Nuestro objetivo es consolidar experiencias y conocimientos que son resultados de los propios actores y agentes locales, de manera que se mejore la capacidad de gestión política territorial para la concreción de espacios y mecanismos para el fomento de la gobernanza en los cantones del país, y con ello sumar al desarrollo territorial en función del bienestar de los y las munícipes.

Asimismo, este tipo de iniciativas coadyuva en la construcción de una universidad más cercana de los intereses de las distintas comunidades y municipios del país.

Rubén Rojas Grillo
Director a.i.

Guía de uso del material didáctico

6

La metodología de este material está concebida como un proceso para la promoción del autoaprendizaje, por ello es de carácter teórico-práctico y propone el acercamiento a la temática mediante estrategias como consultas, investigaciones, ejercicios prácticos y diálogo con las personas involucradas en el desarrollo integral de los territorios. Lo anterior con el objetivo de estimular el intercambio de conocimientos, ampliación y profundización de los conocimientos existentes. Para ello, se le propone a cada persona participante partir de sus propios saberes y experiencia, activarlos, explicitarles y realimentarlos con los textos del presente material y con los conocimientos de sus interlocutores.

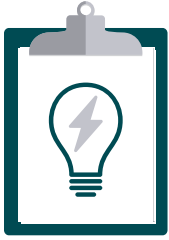
El texto provee una base conceptual, marco jurídico, líneas de análisis y ejemplos de aplicación con los cuales el participante puede interactuar para generar nuevos conocimientos. Para eso, hemos estructurado el material a partir de actividades que le guíen en su proceso de aprendizaje y apropiación 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 aprovechar mejor en su proceso de aprendizaje e interacción con el material:



Para comenzar

Cada tema inicia con una actividad pedagógica introductoria que le permitirá reflexionar sobre los conocimientos que usted tiene al respecto, producto de su experiencia y/o formación y que podrá enriquecer con la información de este módulo.



Reflexión final

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



Mirada adicional

Representa la invitación a conocer otras miradas sobre la temática o que se relacionen con esta.



Actividades de autoevaluación

Cada vez que encuentre este icono, significa que debe realizar las actividades sugeridas y tiene el propósito de que usted se autoevalúe.

Objetivo General

8

Aplicar los aspectos básicos de la financiación municipal para la presentación de planes y presupuestos que permiten el desarrollo territorial como una estrategia de gobernanza que impulsa el bienestar general.

Unidad

I

Régimen municipal

Objetivo de la unidad

Adquirir conocimientos básicos sobre el sistema jurídico y político que regula las autoridades locales en Costa Rica para comprender la normativa que rige los municipios.

Temas

1. Régimen jurídico de las municipalidades.

Introducción

10

En esta unidad se introducirán los aspectos específicos del régimen jurídico que regula las municipalidades, tales como: sus competencias, presupuesto, autonomía y organización. Además, se presentará la composición del gobierno municipal y sus funciones: el órgano deliberativo, el Concejo Municipal y la Alcaldía.

Igualmente, se planteará el fortalecimiento presupuestario municipal otorgado por el Poder Ejecutivo, así como la participación ciudadana en la formulación y fiscalización de este presupuesto. Finalmente, se expondrá sobre los órganos adscritos a la municipalidad, a saber: los comités cantonales de deporte y recreación, los concejos de distrito y concejos municipales de distrito; todos analizados desde el punto de vista de órganos deliberativos y cómo brindan su aporte en el desarrollo de la comunidad.



Para comenzar

Le invitamos a reflexionar sobre los conocimientos relacionados con la temática de la Unidad I

- ¿Cómo está constituido el gobierno local en los cantones del país?
- ¿Conoce cuántas figuras componen la alcaldía de su cantón?

1. Régimen jurídico de las municipalidades

En Costa Rica, el Código Municipal, Ley N.º 7794, contiene la normativa específica para el desarrollo del quehacer municipal a nivel nacional, por lo cual es el estatuto principal de acatamiento obligatorio por parte de las autoridades y funcionarios municipales. La figura municipal se puede ubicar en su artículo 2: “La municipalidad es una persona jurídica estatal con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines” (p. 7).

La Sala Constitucional, en cuanto a las municipalidades, ha señalado que son:

Gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus municipios (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República...

Puede decirse, en síntesis, que las municipalidades o gobiernos locales son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento” (Resolución N.º 5445-99).

11

Ahora bien, para una mayor comprensión es relevante aclarar que el municipio es el conjunto de personas vecinas residentes (municipes) en un mismo cantón, mientras la municipalidad es una persona jurídica. Por ende, como persona jurídica, la municipalidad es responsable del desarrollo territorial o local a partir de los recursos locales, con lo cual genera oportunidades y bienestar para la comunidad.

Presupuesto municipal

Respecto a la financiación de la operación municipal, el legislador, en el artículo 170 de la Constitución Política, dispuso lo siguiente: “En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10 %) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente”. Adicionalmente, las municipalidades generan sus propios ingresos a partir del cobro del impuesto a los bienes inmuebles y el impuesto a las construcciones. También, recibe recursos por los servicios que presta, tales como, la recolección de basura y limpieza de vías. Asimismo, puede financiarse mediante préstamos.

De manera que, el presupuesto municipal es el instrumento de gestión que sirve a las autoridades y demás funcionarios municipales para formular, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar los recursos públicos que disponen en la atención de obras comunales prioritarias, de los requerimientos institucionales y, fundamentalmente, en la prestación de los servicios municipales. En ese sentido, el presupuesto contribuye al cumplimiento del Plan Anual Operativo y facilita el alcance de los objetivos y metas propuestos (Contraloría General de la República, 2019).

El artículo 49 del Código Municipal, en la sesión posterior a la instalación del Concejo Municipal, señala que el Presidente debe integrar la comisión Hacienda y Presupuesto.

Autonomía municipal

El artículo 170 de la Constitución Política indica que las corporaciones municipales son autónomas, lo cual, esencialmente, se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local —única descentralización territorial del país— (p. 48).

En relación con esto, el Código Municipal, en el desarrollo de este mandato constitucional, aclara lo siguiente:

- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:
 - a. Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
 - b. Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
 - c. Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control.
 - d. Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
 - e. Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
 - f. Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
 - g. Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.
 - h. Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
 - i. Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.
 - j. Brindar servicios como recolección de residuos sólidos, administración de cementerios, mercados y mataderos municipales, así como el mantenimiento de áreas verdes” (p. 8).

¿Es ilimitada la autonomía municipal?

La autonomía municipal está sujeta a ciertos límites, según indica la Sala Constitucional en la sentencia 13577-07:

Esa autonomía de las Municipalidades otorgadas por el Constituyente en el artículo 170 de la Norma Fundamental, si bien constituye formalmente un límite a las injerencias del Poder Ejecutivo, no puede entenderse que se trata de una autonomía plena o ilimitada, pues siempre se encuentra sujeta a ciertos límites, ya que la descentralización territorial del régimen municipal no implica eliminación de las competencias asignadas a otros órganos y entes del Estado. Es por ello, que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros órganos públicos, entre ellos el Poder Ejecutivo.

13

Organización municipal

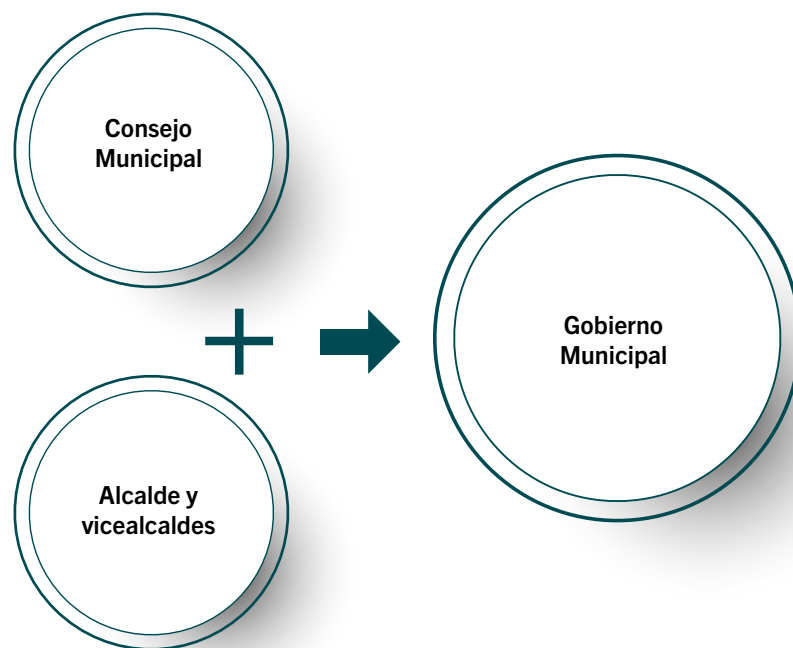
Una organización es un grupo formado por personas, con diferentes roles de gobierno y administrativos que interactúan en el marco de una estructura sistemática para cumplir con sus objetivos (Roldán, s. f.).

Al respecto, el artículo 169 de la Carta Política indica, “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”.

El cuerpo deliberativo se denomina Concejo Municipal, y tiene entre sus facultades primordiales tomar decisiones, definir objetivos, planificar e implementar políticas, así como aprobar sus presupuestos y contribuciones, tasas y precios de los servicios municipales. Para ello, cuenta con la ayuda de sus órganos adscritos y ciudadanos. También, para llevar a cabo su tarea debe, necesariamente, coordinar con el alcalde y la administración activa (Código Municipal, 1998).

Figura 1

Gobierno municipal



Fuente: elaboración propia, 2020.

El Concejo Municipal está integrado por regidores, quienes son los representantes del municipio electos popularmente. Esta característica les otorga la facultad de representar los intereses de sus vecinos, que esperan la inclusión de todos sus intereses sociales en los procesos de toma de decisiones políticas y presupuestación de los recursos municipales. Por tal razón, deben colocar todo su empeño y liderazgo a favor del desarrollo del distrito.

Ahora bien, la cantidad de regidores con sus suplencias, para cada municipalidad, se determinará por las reglas establecidas en el artículo 21 del Código Municipal. Los deberes de los regidores se incorporan en el artículo 26 del Código Municipal (p. 49).

Serán deberes de los regidores:

- a. Concurrir a las sesiones.
- b. Votar en los asuntos que se sometan a su decisión; el voto deberá ser afirmativo o negativo.
- c. No abandonar las sesiones sin el permiso del Presidente Municipal.
- d. Desempeñar las funciones y comisiones que se les encarguen.

- e. Responder solidariamente por los actos de la Corporación municipal, excepto que hayan salvado el voto razonadamente.
- f. Justificar las solicitudes de licencia referidas en el artículo 32 de este código.
- g. Concretarse en el uso de la palabra al tema objeto de discusión y guardar el respeto y la compostura en el ejercicio de sus funciones.
- h. Los demás deberes que expresamente señale este código y los reglamentos internos que se emitan.

Figura 2

Regidor



Fuente: elaboración propia, 2020.

¿Qué es y qué hace la alcaldía?

Nuestra legislación, como ya se indicó, considera parte del gobierno municipal a la alcaldía, figura que se ubica en el artículo 169 de nuestra Constitución Política: “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”.

El funcionario ejecutivo a quien hace referencia el artículo 169 constitucional, se define en el Código Municipal de la siguiente manera:

ARTÍCULO 14.- Denomínase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política.

Existirán dos vicealcaldes municipales: un(a) vicealcalde primero y un(a) vicealcalde segundo. El (la) vicealcalde primero realizará las funciones administrativas y operativas que el alcalde titular le asigne; además, sustituirá, de pleno derecho, al alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución (p. 26).

De igual forma, las funciones del alcalde o titular de la alcaldía municipal las encontramos en el artículo 17 del Código Municipal; en resumen, administra, controla y asiste a las sesiones del Concejo Municipal. Además, en materia financiera, le corresponde presentar al Concejo, a más tardar el 30 de agosto de cada año, el proyecto de presupuesto ordinario del año siguiente, vinculado con el Plan de Desarrollo Municipal para su discusión y aprobación. También, asume la responsabilidad de comprometer recursos, autorizar los gastos municipales y vigilar la correcta ejecución de los presupuestos municipales.

¿Quién se encarga de la función administrativa y la gestión financiera en la municipalidad?

El equipo técnico municipal es el encargado de cumplir las tareas administrativas y de servicios a la comunidad; por ejemplo, la policía municipal atiende la vigilancia y control de los servicios y bienes comunales. A la vez, destaca la figura del contador o auditor, quienes ejercen las funciones de control de la ejecución de los servicios o las obras de gobierno y de los presupuestos, así como las obras que les asigne el Concejo (Código Municipal, 1998).

La gestión financiera municipal la desarrolla la hacienda municipal. En este sentido, para entender mejor qué es la hacienda municipal, ubiquémonos en un hogar costarricense, donde sus objetivos primordiales están relacionados con tener una casa propia, conseguir el alimento diario, poder vestirse adecuadamente y brindarle a sus miembros educación; sin duda, alcanzar estas aspiraciones establece la necesidad, por parte de los miembros del hogar, de contar con recursos económicos. El caso

de las municipalidades no es distinto a lo señalado, pues planifica objetivos, metas, y requiere de recursos físicos y financieros para alcanzarlos. De modo que, todo el proceso de obtener recursos, administrarlos, gastarlos o invertirlos, se denomina gestión financiera.

La hacienda municipal, indicada en el título IV del Código Municipal, contempla aspectos de gestión financiera, tales como: planificar y formular el presupuesto, generar los ingresos, ejecutar gastos, comprar y administrar bienes, obtener y dar créditos, así como cualquier otra obligación de índole física y financiera. Aspectos como la planificación y presupuesto se estudian con mayor profundidad en las unidades 3 y 4.

Asociatividad municipal

Las municipalidades están habilitadas para pactar entre sí y con otras entidades de la administración pública — ejemplos, el Instituto de Desarrollo Rural, en el tema de desarrollo rural; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado, en todo lo relacionado con el recurso hídrico; Ministerio de Obras Públicas y Transporte, en el campo de carreteras y caminos—, para llevar a cabo convenios con la intención de facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos, alcanzar la eficacia y eficiencia en sus operaciones, brindar servicios y edificar obras regionales o nacionales. Sumado a ello, las municipalidades, para alcanzar estos objetivos, podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades.

En relación con este tema, diversas municipalidades de nuestro país fundaron la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Esto con la intención de contar con una organización gremial que las uniera para impulsar la descentralización política y administrativa del Estado costarricense, con lo cual se fortalecen los gobiernos locales mediante políticas y normas que amplían su autonomía, competencias y recursos.

Órganos deliberativos adscritos a la municipalidad

Los órganos deliberativos están integrados por personas físicas, son parte de una organización y contribuyen a la realización de un propósito. Por ende, nuestra legislación ha creado varios de estos órganos para que ayuden a las municipalidades a promover diferentes componentes del desarrollo territorial.

Comités cantonales de deporte y recreación

Para la implementación de acciones en el campo deportivo y recreativo en el cantón, el título VII del Código Municipal despliega todo lo relacionado con los comités cantonales de deporte y recreación. Propiamente, el artículo 173 establece que en cada cantón debe existir un comité cantonal de deportes y recreación adscrito a la municipalidad, encargado de todas las funciones, desarrollo de planes y proyectos relacionados con la actividad deportiva y recreativa. También, se encargará de la administración de las instalaciones deportivas municipales. Para su funcionamiento la municipalidad le debe asignar un mínimo del 3 % de sus ingresos ordinarios anuales.

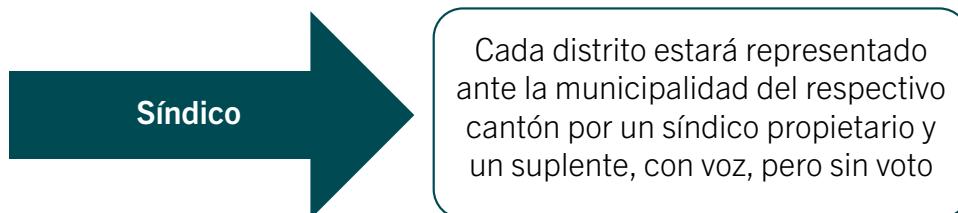
El artículo 181 del Código Municipal, con respecto a los comités, indica: “En la primera semana de julio de cada año, los comités cantonales de deportes y recreación someterán a conocimiento de los Concejos Municipales sus programas anuales de actividades de obras e inversión antes de aprobarse los presupuestos ordinarios de la municipalidad”.

Concejos de Distrito

Los Concejos de Distrito son órganos adscritos a la respectiva municipalidad, forman parte de la estructura organizativa y están constituidos por las personas síndicas y sus respectivos suplentes. Estos concejos no cuentan con personería jurídica propia. Además, sus proyectos, planes y programas se deben ejecutar a través de la municipalidad.

Figura 3

Síndico



La legislación cataloga a estos concejos como órganos auxiliares, colaboradores y fiscalizadores, que trabajan como enlace entre el Concejo Municipal y las personas vecinas del distrito. Sus funciones están desarrolladas en los artículos 54 y 57, y 103 del Código Municipal, fortalecidas en los artículos 59 y 60. En síntesis, su tarea primordial es establecer las necesidades y prioridades del distrito de forma participativa para alcanzar el desarrollo territorial y procurar que en el presupuesto ordinario o extraordinario de la municipalidad se incorporen los recursos necesarios para este desarrollo. Con respecto a esta tarea, el artículo 103 del Código Municipal señala: “En la primera semana de julio los Concejos de Distrito deberán presentar una lista de sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades basados en el Plan de Desarrollo Municipal y considerando las necesidades de hombres y mujeres”.

Antes bien, se destaca que en la exposición de motivos del proyecto de Ley del Código Municipal se afirmó que se establecían estos concejos a modo de “juntas de vecinos”. Esto con la esperanza que los vecinos participaran más activamente en los asuntos municipales, es decir, convertirlos en una verdadera base democrática para la toma de decisiones del gobierno local.

Concejos Municipales de Distrito

Los Concejos Municipales de Distrito nacen en la Ley N.º 8173 como órganos con autonomía funcional propia adscritos a la municipalidad, lo cual significa que este concejo forma parte de su estructura organizativa. Son creados en un determinado distrito administrativo como una necesidad, dada la lejanía en que se encuentran algunos distritos con respecto a la municipalidad del cantón respectivo.

Al respecto, según la Procuraduría General de la República N.º 276 (2014), se menciona lo siguiente:

El legislador les otorgó autonomía funcional con el objeto de que puedan utilizar las herramientas administrativas básicas para funcionar de manera eficiente, con algún grado de independencia organizativa de la municipalidad madre. La idea del legislador fue que tales concejos sirvieran como “punto de apoyo en su gestión municipal”, en aquellos sitios que por su lejanía tuvieran dificultades de comunicación con la cabecera del cantón.

Para ejercer la administración de los intereses y servicios distritales, los concejos tendrán personalidad jurídica instrumental, con todos los atributos derivados de la personalidad jurídica. Su presupuesto es el que les asigne la Municipalidad a la cual están adscritos y de la cual dependen orgánicamente, pues si bien el Intendente es el órgano ejecutivo, su Jerarca sigue siendo el Concejo Municipal, que se mantiene como superior.

El órgano ejecutivo de los Concejos Municipales de Distrito será la Intendencia, cuyo titular también será elegido popularmente, en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal.

Así las cosas, dentro de los distritos administrativos con que cuenta nuestro país, existen ocho Concejos Municipales de Distrito, según la siguiente distribución por cantón y provincia:

- Cervantes, Alvarado, Cartago.
- Tucurrique, Jiménez, Cartago.
- Monteverde, Puntarenas, Puntarenas.
- Cóbano, Puntarenas, Puntarenas.
- Lepanto, Puntarenas, Puntarenas.
- Paquera, Puntarenas, Puntarenas.
- Colorado, Abangares, Guanacaste.
- Peñas Blancas, San Ramón, Alajuela.

Figura 4

Trabajo en equipo para el desarrollo territorial



Fuente: elaboración propia, 2020.

Transferencia de competencias y recursos a las municipalidades

En el año 2001, mediante la Ley N.º 8801, Ley general de transferencia de competencias

del Poder Ejecutivo a las municipalidades, se reforma el 170 de la Constitución Política de Costa Rica. Esta modificación significó una gran decisión política al establecer al menos el diez por ciento del presupuesto de ingresos y gastos de la República a los gobiernos locales del país. Con ello se creó una vinculación permanente entre los fondos nacionales y los fondos locales, y en consecuencia, entre las metas del Gobierno de la República y las de los gobiernos locales para compartir el esfuerzo de desarrollo nacional. En detalle, esta ley indica:

ARTÍCULO 15.- Presupuestos y participación ciudadana

Una vez transferidos los recursos, la Alcaldía, con al menos tres meses de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al Concejo Municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos.

Las opiniones de los ciudadanos deberán sistematizarse y ponerse en conocimiento del Concejo Municipal en un informe técnico por medio del cual se evidencie que hubo una valoración de las opiniones emitidas por los vecinos.

Luego, dando lugar a la participación ciudadana, la Ley N.º 8801 promueve los siguientes objetivos:

ARTÍCULO 16.- Objetivos de la participación ciudadana

Los objetivos del proceso de participación de los vecinos en la elaboración del presupuesto municipal son los siguientes:

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

La exposición de motivos del proyecto de ley señala que la reforma es un paso importante hacia la adopción de un sistema descentralizado del Estado costarricense, lo cual fortalece los gobiernos municipales, y con ello acercar la toma de decisiones de carácter nacional a nivel local. Esto por medio de la transferencia de competencias materiales por parte del Poder Ejecutivo o instituciones descentralizadas a las municipalidades. Por tal razón, la reforma al artículo 170 agrega el componente financiero necesario para ejercer las competencias municipales actuales, más las competencias que les sean transferidas expresamente por efecto del nuevo mandato constitucional. Entonces, se materializa la autonomía jurídica municipal porque se mejora la capacidad de gestión gracias a los fondos frescos que recibirán cada año del presupuesto nacional.

Figura 5

Ley N.º 8801



Fuente: elaboración propia, 2020.



Reflexión final

En esta unidad conocimos qué es una municipalidad, su organización, gobierno e integrantes, la gestión financiera o hacienda municipal. Además, reconocimos el aporte que brindan los órganos adscritos en el desarrollo territorial, así como detalles de la Ley N.º 8801, Ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades. Seguidamente, en la segunda unidad, estudiaremos la inclusión social y su aporte en la gobernanza y desarrollo territorial.



Mirada adicional

Para ampliar el tema municipal y los Concejos de Distrito, observe los videos producidos por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, UNED.

Generalidades del régimen municipal costarricense:

https://www.youtube.com/watch?v=0v8qTuJEmmU&ab_channel=InstitutoDeFormaci%C3%B3nyCapacitaci%C3%B3nMunicipalyDesarrolloLocal-UNED

Concejos de Distrito:

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



Actividades de autoevaluación de la unidad I

1. Describa, brevemente, qué es una municipalidad.
2. Comente cómo financia su operación la municipalidad.
3. Realice un cuadro comparativo de las funciones que ejecuta el Concejo Municipal y la alcaldía.
4. ¿Cuáles son las principales leyes que desarrollan el régimen municipal?

5. ¿Quién se encarga de la gestión financiera en la parte administrativa de la municipalidad?
6. ¿Cómo entiende usted la función de los Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito en el desarrollo de su cantón?
7. Comente cómo los munícipes pueden participar en la formulación del presupuesto municipal.
8. Explique la importancia que tiene para las municipalidades la Ley N.º 8801, Ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades.



Unidad



Inclusión social, poblaciones vulnerables y en riesgo social

27

Objetivo de la unidad

Reconocer las poblaciones vulnerables y en riesgo social del territorio, para su consideración en la formulación de planes y proyectos de presupuesto de desarrollo territorial.

Temas:

1. Concepto y características de la inclusión social.

Introducción

28

Esta unidad desarrollará los conceptos claves de la inclusión social y las estrategias de priorización que debe aplicar el gobierno municipal en relación con los sectores vulnerables en las políticas y proyectos de desarrollo local.

De manera específica, en el primer apartado se describirá qué es inclusión social y los grupos vulnerables. El segundo, desarrollará la gobernanza territorial como una forma de gobierno abierto que implementa la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración e innovación y la rendición de cuentas de los recursos municipales utilizados para alcanzar el desarrollo territorial. Finalmente, se expondrá el aporte de la inclusión social a la gobernanza y desarrollo territorial a través de las representaciones sociales, las sociedades cohesivas y los principios de equidad, igualdad social y derecho al desarrollo.



Para comenzar

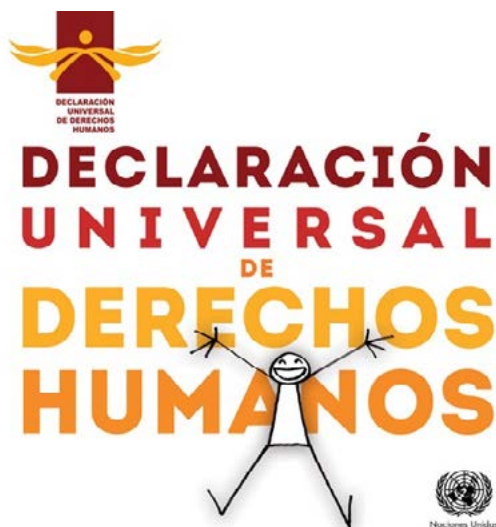
¿Conoce algún programa que desarrolle su municipalidad para impulsar y garantizar los derechos de todos los ciudadanos de su cantón? ¿qué sectores beneficia?

1. Concepto y características de la inclusión social

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el artículo 2, indica que toda persona o población de personas —poblaciones vulnerables o riesgo social— tienen derechos y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (p. 6).

Figura 6

Declaración Universal de los Derechos Humanos



La DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS se convierte en un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

29

Fuente: adaptado de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

Pues bien, el artículo 13, inciso a), del Código Municipal, establece que son potestades del Concejo Municipal, fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, dentro de lo cual se encuentran aquellas políticas dirigidas a impulsar y garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía del cantón y las personas administradas en general (p. 20).

Figura 7

Deber del Concejo Municipal



Fuente: elaboración propia, 2020.

La inclusión social

La inclusión social es un concepto estrechamente ligado a la equidad, que busca empoderar a las personas y grupos para que participen en la sociedad. Da voz a todos los ciudadanos en cuanto a las decisiones que influyen en sus vidas, a fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos (Banco Mundial, 2014, citado por OEA, 2016).

También, se puede considerar la inclusión social como un proceso por el cual se alcanza la igualdad, y se cierran brechas en cuanto a la productividad, a las capacidades (educación) y el empleo, la segmentación laboral, y la informalidad, que resultan ser las principales causas de la inequidad (CEPAL, 2014, citada por OEA, 2016).

En términos generales, la inclusión social puede ser reconocida como el derecho de acceso dentro de una sociedad de todos los ciudadanos sin distinción de raza, origen, religión, orientación sexual discapacidad y situación financiera, a la educación, servicios de salud, oportunidades de trabajo, vivienda, seguridad, entre otros.

Asimismo, como proceso dinámico, la inclusión social funciona en todos los ámbitos de la vida social de la misma manera que su antónimo, la exclusión social. Esto último, provoca escasez de oportunidades y se manifiesta en formas múltiples como la pobreza, falta de empleo y educación, lo cual limita la capacidad de participar en el desarrollo territorial a grandes sectores conocidos como grupos vulnerables.

Grupos vulnerables

En toda sociedad existen personas que, por pertenecer a un grupo social determinado, se encuentran más expuestas a sufrir de discriminación o abuso. Específicamente, son vulnerables quienes tienen disminuidas, por distintas razones, sus capacidades para hacer frente a las eventuales lesiones de sus derechos básicos y de sus derechos humanos. Esa disminución de capacidades, esa vulnerabilidad, va asociada a una condición determinada que permite identificar al individuo como integrante de un determinado colectivo que, como regla general, está en condiciones de clara desigualdad material con respecto al colectivo mayoritario (Universitat Pompeu Fabra, 2014).

Sin embargo, estos grupos vulnerables no tienen que mantener esa condición toda su vida, ya que para eso existe la inclusión social. Por lo tanto, es importante la creación y el desarrollo de instrumentos y mecanismos para integrar a esas personas

socialmente excluidas. De igual forma, es importante ayudar a mejorar su “capacidad de respuesta, de reacción, de recuperación ante las vulneraciones graves de sus derechos básicos” (Universitat Pompeu Fabra, 2014). Entre los diferentes tipos de grupos vulnerables se tienen los siguientes.

Tabla 1

Tipos de grupos vulnerables

Grupo vulnerable	Descripción
Mujeres	A lo largo de la historia, las mujeres han sido personas reprimidas, con muchas menos oportunidades de crecimiento que el sexo opuesto, víctimas de violencia, discriminación por su condición de mujer y han sido consideradas el “sexo débil”. Por tales motivos, en muchos países siguen careciendo de los mismos derechos que tienen los hombres.
Niñas, niños y adolescentes	Al ser personas menores de edad están en desarrollo y formación, por lo cual dependen de la correcta ejecución de políticas públicas que velen por su bienestar. Es un grupo que requiere de cuidado y asistencia en su proceso de convertirse en ciudadanos responsables.
Comunidad LGBTIQ	Son personas que todavía no son completamente aceptadas en la sociedad por ejercer de manera distinta su orientación sexual y/o su identidad de género. Carecen de muchos derechos en la mayoría de los países y sufren de discriminación por su apariencia.
Personas indígenas	Muchos pueblos originarios se encuentran en condición vulnerable debido a que son marginados por practicar una cultura diferente y muchas veces son obligados a dejarla para poder salir a la vida pública. A menudo, son desposeídos de su identidad y obligados a cambiarla para poder relacionarse en sociedad.
Personas adultas mayores	Es un grupo etario que poco a poco pierde sus destrezas corporales, lo cual los hace vulnerables, pues muchas veces están en una posición de desventaja con respecto a la demás población. Necesitan de cuidados especiales de acuerdo con su estado de salud.
Personas en condición de pobreza	Personas que por su falta de dinero y bajo estatus social viven en condiciones inhumanas, no poseen trabajos dignos ni igualdad de oportunidades. Carecen de acceso a servicios básicos.

Grupo vulnerable	Descripción
<p>Población migrante no regularizada</p>	<p>Son personas que andan en búsqueda de una vida mejor en un país distinto al que nacieron. Sufren de discriminación al tener diferentes nacionalidades, costumbres, acento o apariencia. Acceden a un trabajo mal remunerado o a no tener calidad de vida debido a su condición de irregularidad. Muchas veces pierden derechos al llegar a territorio ajeno. Además, los más vulnerables son los menores de edad y las mujeres migrantes.</p>

Fuente: elaboración propia, 2020.

Derechos de los grupos vulnerables

Los derechos humanos nacen de la dignidad intrínseca del ser humano, lo cual quiere decir que deben ser del goce de todas las personas, sin distinción alguna; al igual que deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse durante su vida. De manera que, todas las personas o grupos tienen el derecho de formar parte de las decisiones que se tomen dentro de su comunidad y su voz debe ser escuchada. Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22, estipula lo siguiente:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

El respeto y protección de los derechos de las personas debe iniciar en el ámbito comunitario. Ahí la importancia de incluir a todas las personas miembros de la comunidad en la toma de decisiones, actividades, cargos y representaciones.

Todos los seres humanos tenemos derechos consagrados en tratados internacionales que deben ser respetados y ejercidos por todos sin ningún tipo de discriminación. Los Estados deben garantizar la igualdad de derechos humanos para los grupos de población, que, por condiciones de raza, género, salud, discapacidad u otra razón se vean disminuidos o en peligro. Todos somos iguales ante la ley y nuestros derechos humanos deben ser respetados (p. 22).

Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

En nuestro país, la Ley N.º 7600 del año 1996 representa el instrumento de amparo para las personas que posean algún tipo de discapacidad. En detalle, busca que este grupo de personas alcancen su máximo desarrollo, su plena participación social, así como el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en nuestro sistema jurídico. Por lo tanto, con esta ley se quiere lograr la creación de una sociedad que brinde igualdad de oportunidades en ámbitos como salud, educación, cultura, vida familiar, recreación, trabajo, deportes, etc. Además, es la base jurídica que permite la adopción de medidas para la equiparación de oportunidades, así como la no discriminación de las personas con discapacidad.

En cuanto al ámbito local, el artículo 9 de la ley citada, menciona “Los gobiernos locales apoyarán a las instituciones públicas y privadas, en el desarrollo, ejecución y evaluación de programas, proyectos y servicios que promuevan la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las personas con discapacidad” (p. 5). Lo anterior, implica que las municipalidades, entre sus objetivos, tienen el deber de la promoción de derechos dentro de su territorio, por lo cual se le insta a la creación e implementación de programas cantonales que velen por el cumplimiento de derechos y garanticen la igualdad de oportunidades y la inclusión de este grupo social dentro del cantón.

Más adelante, siempre dentro de la Ley N.º 7600, el artículo 13 señala lo siguiente: “Las organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas deben ser consultadas por parte de las instituciones de planificar, ejecutar y evaluar servicios y acciones relacionadas con la discapacidad” (p. 10).

Gobernanza territorial

Gobernabilidad y gobernanza son conceptos que surgen por preocupación de los efectos de la acción de gobernar en las sociedades modernas. Algunos utilizan indistintamente estos términos para referirse a la acción de gobernar, entendida como el manejo con autoridad y la dirección que alguien ejerce sobre algo.

Según Vargas y Monge (2011), la gobernabilidad se refiere a:

la habilidad de gobernar. Por consiguiente,... se traduce... en la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Por su parte, la gobernanza evoca un proceso mediante el cual los actores de una sociedad definen el sentido de la dirección social y la capacidad de dirección. Así pues, la gobernanza genera un orden y se trata, en definitiva, de un proceso de dirección social por la sociedad misma (González, 2009).

La gobernanza se ha relacionado con dos de las dimensiones de la actividad política. Por un lado, con la 'polity' o "Gobierno", es decir, con las formas de organización territorial y de la administración del Estado. Por otro lado, con la 'politics' o "Política", forma en que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por los actores (institucionales) de la política (Farinós, 2008).

Propiamente, la gobernanza territorial puede ser descrita como un estilo de gobernanza similar a la nacional, pero delimitada a cierto territorio y cierta población. Por lo tanto, busca el desarrollo territorial mediante una articulación de esfuerzos entre el gobierno local, el sector privado y la sociedad civil. Al ser una integración de distintos actores, no se debe dejar de lado la inclusión social, de tal manera que todos se vean representados, para así estimular el crecimiento y el desarrollo en todos los sectores.

...la realidad da cuenta de importantes segmentos de población que permanecen atrapados en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y de crecientes niveles de desigualdad que amenazan el crecimiento y la convivencia social. De allí la importancia de pensar la inclusión social, no solo desde la perspectiva de mitigar o compensar, sino de concebir un desarrollo que morigere su carácter excluyente y pueda actuar como un mecanismo de extendida integración a los beneficios del progreso. La gobernanza para el desarrollo territorial aporta a este debate, pues apunta a fortalecer procesos económicos de extensa base social que permitan, a un conjunto amplio de productores y trabajadores, sumarse en posiciones adecuadas al proceso de desarrollo, potenciando la lógica de la innovación y los encadenamientos productivos (Serrano, 2011, p. 10).

Así las cosas, la gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial. En términos de gobernanza, el reto para las municipalidades es explotar el potencial del capital territorial de forma más eficiente, asegurando que las políticas económicas y sectoriales y las de desarrollo territorial se respalden mutuamente (Farinós, 2008).

En definitiva, la gobernanza se trata del ejercicio de una práctica política que incide en una mejora de las formas de participación dentro del sistema político, lo cual da mayor calidad a este y permite mayor identidad y apropiación de las personas tanto de sus derechos como de sus deberes. Además, sucede a escala nacional, pasando por lo regional, lo territorial-local y áreas muy específicas.

El gobierno abierto en la gobernanza territorial

Los procesos participativos contribuyen a lograr gobiernos más efectivos y eficientes y que gocen de mayores niveles de confianza y legitimidad ante la ciudadanía. El gobierno abierto se trata de que los gobiernos trabajen para y con la gente. De forma que, es una de las principales iniciativas de apoyo a la gestión pública para la consolidación de las democracias en el mundo, en tanto que se sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro del accionar y de la toma de decisiones del quehacer público (UNED, 2019).

En relación con esto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) apela a entender el gobierno abierto de la siguiente forma:

El conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016, p. 5).

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto señala que: “Los pilares y principios esbozados en esta Carta deben de servir de marco de referencia para orientar su alcance y posibilidades más allá del ámbito del Poder Ejecutivo... y en los distintos niveles de gobierno como el local (Municipio Abierto).” (2016, p. 17)

Principios que constituyen el gobierno abierto

Los principios son las reglas o normas que orientan la implementación de una acción. En el caso del gobierno abierto, tenemos los siguientes:

Transparencia

La democracia, como régimen político y forma de organizar la vida en sociedad, es inseparable de la transparencia. No importa si estamos hablando de la democracia a nivel del gobierno nacional o a nivel del gobierno local.

En toda democracia existe el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información, el cual se encuentra reconocido como tal en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos. Este principio se convierte para el gobierno municipal en el deber de brindar a los ciudadanos información veraz sobre el quehacer de la gestión municipal, en cómo planifica, aprueba, ejecuta, controla, evalúa y rinde cuentas de los fondos públicos utilizados para satisfacer las demandas de bienes y servicios por parte de los ciudadanos del cantón.

Participación ciudadana

Costa Rica, en el artículo 9 constitucional, consagra en forma expresa un modelo de democracia participativa cuando señala que “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”. Un modelo de democracia participativa lleva a entender que el ejercicio del gobierno no queda confiado únicamente a los tres poderes tradicionales, sino también al mismo pueblo. Esto último, en conexión con el artículo 2 de la Carta Política, el cual dispone que “la soberanía reside exclusivamente en la Nación”, es decir, en el pueblo.

Pues bien, parte de este derecho, en el ámbito municipal, se da permitiendo la participación ciudadana en las sesiones del Concejo Municipal y en la capacitación municipal; esto según los artículos 37 y 151 del Código Municipal. Este derecho es indelegable e implica para las autoridades municipales promover esa participación en la formulación y seguimiento de sus políticas de desarrollo, respetando los derechos civiles para alentar a los ciudadanos a participar sin miedo y diferir entre ellos y con el gobierno municipal. Al respecto, es importante que los mecanismos y la apertura para la participación ciudadana se diseñen adecuadamente, cuenten con recursos suficientes y brote del deseo genuino de involucrar al público y de tener en cuenta sus aportes.

Colaboración e innovación

La definición propuesta por el CLAD apela a entender la colaboración e innovación como:

La generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone, por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros.

Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones. Ello supone la co-responsabilidad, cooperación y trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios (2016, p. 7).

En cuanto a este tema, el régimen municipal permite establecer convenios de colaboración entre cada municipalidad y el Ministerio de Seguridad Pública o entre municipalidades para la seguridad local del cantón. No obstante, la búsqueda de colaboración con entidades y ciudadanos no solo está circunscrita a la seguridad local, sino a todos los temas involucrados en el desarrollo territorial (Código Municipal, 1998).

Rendición de cuentas

Rendir cuentas es la obligación legal y ética que tiene el servidor público o el sujeto privado de informar cómo utiliza y ha utilizado el dinero y otros recursos públicos a su disposición en la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

En la gestión municipal, los procesos de rendición de cuentas de las autoridades municipales son uno de los pilares para fomentar la participación ciudadana, la transparencia e impulsar los mecanismos democráticos locales. De esta forma, deben ampliarse las capacidades de las autoridades municipales para rendir cuentas y ser transparentes, así como ampliar las herramientas que tienen las personas munícipes para ejercer una participación ciudadana más activa que sea capaz de demandar cuentas a las personas funcionarias públicas y utilizar la información pública para consolidar democracias más sólidas y con mayor desarrollo humano cantonal (Sáenz, s. f.).

Pues bien, en nuestro ámbito municipal, a quien le corresponde rendir cuentas es a la persona titular de la Alcaldía o intendencia; esto según lo señala el artículo 17 del Código Municipal. Dicha rendición de cuentas la debe exponer en la primera quincena de marzo para que sea discutida y aprobada por el Concejo Municipal. Asimismo, el artículo 57 del código citado, obliga a los Concejos de Distrito a “Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como de las instancias ejecutoras de los proyectos”.

Por su parte, el ciudadano del cantón cuenta con el derecho de conocer sobre la actuación de los funcionarios y el uso de los recursos, trascendiendo el esquema de informar sobre los “logros”, para internarse en un sistema que incluya además lo que se propuso hacer, cómo se hizo y los resultados obtenidos al respecto. Por ende, la rendición de cuentas busca que desde el inicio se definan claramente los objetivos de su gestión, se tengan los medios para ejecutarla y así obtener los resultados esperados para el beneficio social de la ciudadanía.

En nuestro país, a la rendición de cuentas se le dio carácter constitucional mediante la reforma aprobada en la Ley N.º 8003 del 8 de junio de 2000, agregando como segundo párrafo al artículo 11, lo siguiente.

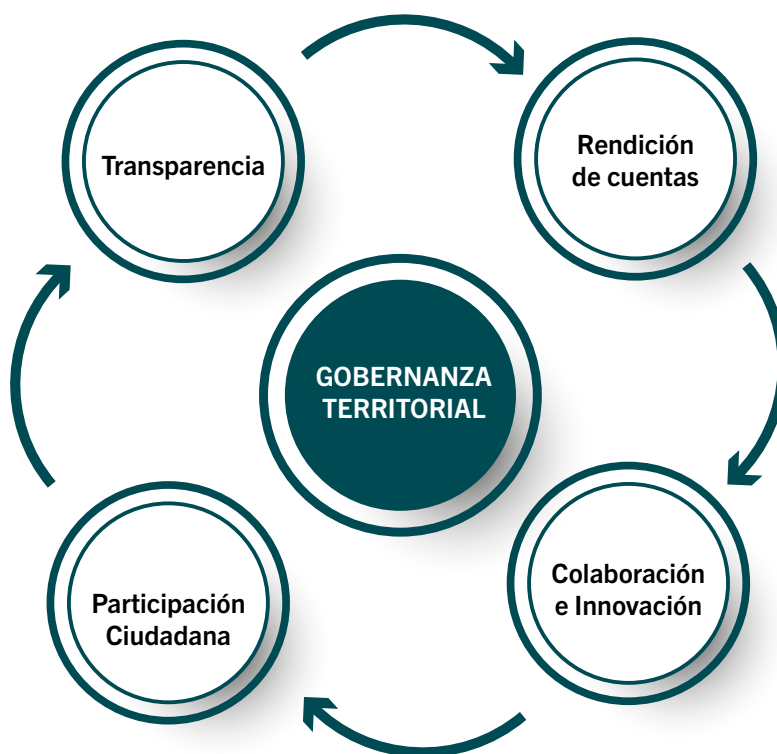
La administración pública en sentido amplio, estará sometida a un proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La Ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición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

Asimismo, mediante la Ley N.º 9398 del 2016 se instrumentaliza el artículo constitucional para lograr mejoras en la rendición de cuentas y fomentar una gestión transparente en la administración pública a través de la obligación de elaborar, publicar y divulgar un informe anual de la labor desarrollada.

Así pues, las realidades locales, los territorios y ciudadanos son piezas claves para fortalecer los cimientos de una buena gobernanza territorial aplicando los principios citados, lo cual es indispensable para alcanzar los resultados esperados. Sin duda, la aplicación de los pilares de gobierno abierto en el territorio permite fortalecer la confianza, el diálogo y la colaboración entre diferentes actores para alcanzar objetivos comunes.

Figura 8

Gobernanza territorial como gobierno abierto



Fuente: elaboración propia, 2020.

Aportes de la inclusión social para la gobernanza y el desarrollo territorial

La inclusión social busca integrar a la vida comunitaria a todos los miembros de la sociedad, sin importar su origen, condición social o actividad. En definitiva, se trata de acercar a las personas a una vida más digna, donde puedan tener los servicios básicos para un desarrollo personal y familiar adecuado. Esta integración se puede alcanzar por diferentes medios, principios y derechos.

40

Representación social

La representación social es la manera en cómo los individuos forman colectivos con personas de pensamiento o condición similar. Es la creación de sociedades de menor magnitud, en las cuales se persigue alguna meta u objetivo en común, se comparten experiencias y se crean vínculos entre los participantes. En relación con esto, Moscovici, citado por Materán (2008), menciona de las representaciones sociales lo siguiente.

Sistema de valores, ideas y prácticas con una doble función; primero, establecer un orden que le permita a los individuos orientarse en un mundo material y social y dominarlo; y segundo permitir la comunicación entre los miembros de una comunidad al proveerlos con un código para el intercambio social y para nombrar y clasificar sin ambigüedades, aspectos de su mundo y de su historia individual y grupal (p. 244)

Según Moscovici, citado por Materán (2008), “las representaciones sociales nacen determinadas por las condiciones en que son pensadas y constituidas, teniendo como principal factor el hecho de surgir en momentos de crisis y de conflictos” (p. 245). En otras palabras, las representaciones sociales nacen cuando hay minorías que no son escuchadas, entonces buscan la creación de un grupo numeroso, que represente su sentir, a fin de alzar su voz de una manera más fuerte y mejorar la situación por la que atraviesan.

Pues bien, dentro de las realidades cantonales se presentan diversos tipos de representaciones sociales, uno de ellos puede ser a nivel distrital. En este sentido, los Concejos de Distrito se encargan de velar por el desarrollo y las necesidades del distrito al que representan; es decir, el grupo de personas habitantes del distrito se encuentra representado por esas personas ante la municipalidad. Otra forma de representación social

se da en las distintas comisiones que se crean para el desarrollo comunal: hacienda y presupuesto, deportes y recreación, educación, cultural. Cada comisión, bajo la materia que representa, se encarga de propiciar actividades en las que la comunidad participe y se generen espacios de convivencia (Código Municipal, 1998).

También, como ejemplo de un tipo de representación social, tenemos a los Concejos Regionales de Desarrollo (COREDES) creados en el Decreto Ejecutivo N.º 37735-PLAN como “el conjunto articulado de instituciones públicas, Gobiernos Locales, actores privados y organizaciones cívico-comunales, que permitan definir acciones para promover el desarrollo regional, territorial y cantonal con participación ciudadana” (2015, artículo 1).

Sociedades cohesivas

La OEA (2016, p. 16) define a las sociedades cohesivas como situaciones en las que “se procura el bienestar de sus miembros, combate la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia y promueve la confianza ofreciendo oportunidades de movilidad social”.

A partir de esta definición se puede enlazar el concepto sociedades cohesivas con la gobernanza territorial, dado que es el inicio ideal para su creación. En otras palabras, es muy complicado lograr que toda una nación se establezca como una sociedad cohesiva, es más sencillo iniciar a nivel micro (cantonal), además de que es más fácil agrupar, velar y mejorar las condiciones de vida de un grupo más reducido de personas. Por ello, la gobernanza territorial debe promover la creación de una sociedad cohesiva dentro del municipio. Las personas habitantes del cantón forman en este lugar sus raíces e identidades; también es el espacio principal donde se crean sus necesidades. Se da un compartimiento de aspiraciones, deseos y obligaciones que pueden fungir como pilares de la gobernanza territorial para la formación de una sociedad cohesiva a nivel cantonal.

Al respecto, para la ONU (2012), la construcción de sociedades cohesivas se debe hacer bajo tres principios:

- **Inclusión social:** aseguramiento de la participación, sin distingo alguno, de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Para ello se deben acondicionar, o incluso, crear espacios y mecanismos de participación. Esto también asegura la protección de las personas cuando se encuentren en algún estado de vulnerabilidad o desigualdad frente a los demás.

- Capital social: ambiente de confianza entre la ciudadanía y los gobernantes, además de un sentido de pertenencia a la sociedad de la que se es parte.
- Movilidad social: igualdad de oportunidades para el progreso de las personas.

De modo que, bajo estos principios, las sociedades cohesivas y la inclusión social van de la mano, no puede existir una sin la otra, ya que sus aspiraciones y bases con las que se construyen son muy similares. Esta similitud agrega valor al momento de que estas sociedades busquen cómo aportar en desarrollo territorial que beneficie a la colectividad.

Equidad e igualdad social

La inclusión social es un concepto estrechamente ligado a la equidad. El Banco Mundial (2014), citado por OEA (2016), define la inclusión social como el “proceso de empoderamiento de personas y grupos para que participen en la sociedad y aprovechen sus oportunidades. Da voz a las personas en las decisiones que influyen en su vida a fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos”. A partir de esta definición, uno de los principios o las bases que busca y aporta la inclusión social, es la equidad.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), citada por OEA (2016), define a la inclusión social como el “proceso por el cual se alcanza la igualdad, y como un proceso para cerrar las brechas en cuanto a la productividad, a las capacidades (educación) y el empleo, la segmentación laboral, y la informalidad, que resultan ser las principales causas de la inequidad”. Entonces, bajo ese concepto se adiciona un nuevo principio derivado de la inclusión social, la igualdad.

Antes bien, es importante mencionar en este punto que la inclusión social se encuentra plasmada dentro de uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que el mundo espera alcanzar para el 2030. Se trata del ODS 10, el cual se titula “Reducción de las desigualdades”. Al ser la igualdad una base de la inclusión social, esta “...puede y debe lograrse a fin de garantizar una vida digna para todos. Las políticas económicas y sociales deben ser universales y prestar especial atención a las necesidades de las comunidades desfavorecidas y marginadas” (ONU, s. f.).

En el ámbito municipal nacional el tema de la equidad e igualdad es abordado en los artículos 4, 13, 17, 101, 134 del Código Municipal, en los cuales se recogen actividades de impulso de políticas públicas, nombramientos en las juntas administrativas, la diversidad de intereses de la población, rendición de cuentas, gestión del desarrollo, presupuesto municipal, selección de personal.

Derecho al desarrollo

Uno de tantos derechos que tienen las personas es el derecho a su desarrollo. En el año 1986 la comunidad internacional, reunida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptó la “Declaración del Derecho al Desarrollo”, y reconoció que el “desarrollo es un derecho humano”. En cuanto a esto, Costa Rica es firmante de esta declaración, en la cual se lee que “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano está facultado para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político”.

De manera que, el enfoque de la ONU posiciona como postulado que todos los seres humanos, individualmente, tienen el derecho a desarrollarse, así como la facultad colectiva de participar y contribuir en el desarrollo local o territorial. Lo anterior, entendido como:

Una planeación integral que favorezca el crecimiento económico, la democracia política y el progreso social con el fin de encaminarse al desarrollo humano sostenible. Posee los siguientes elementos: i) enfoque multidimensional (permite ver el desarrollo de forma integrada y no sectorializada), ii) participación de los actores (permite tener diversidad de criterio en el análisis de lo local, así como mantener un proceso de cooperación y consenso), iii) gobierno local (permite trasladar valores, principios y criterios de la globalización y de las políticas nacionales a lo concreto del territorio local), e iv) instituciones de desarrollo (permiten el acceso a instrumentos y herramientas como base dinamizadora de las actividades económicas, sociales y culturales) (UNED, s. f.).

Por lo tanto, un proceso de desarrollo territorial debe promover la cooperación y la asociatividad entre todos los ciudadanos de un territorio. Además, para potenciar las competencias, capacidades de desarrollo y despliegue creativo de los protagonistas, es imprescindible integrar los saberes técnicos y políticos de los ciudadanos. Por ende, en los cantones, las municipalidades deben asumir el compromiso de emitir políticas y prioridades de desarrollo territorial, plasmarlas en sus planes y presupuestos, gestionarlas con eficacia, eficiencia, economía y calidad; atribuciones consagradas en el Código Municipal.



Reflexión final

Al vincular lo aprendido en la primera unidad y lo desarrollado en esta, tenemos que el gobierno municipal, para alcanzar los objetivos de administrar adecuadamente los intereses y servicios locales en cada cantón y de garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, debe implementar, como parte de su gestión, los pilares de la gobernanza territorial (animar, preocuparse y permitir la participación de todos los actores del cantón) y los del gobierno abierto (participación ciudadana, colaboración e innovación), promoviéndolos mediante la inclusión social; iniciativa que defiende y promueve el derecho que tienen todos los integrantes de la comunidad de participar como una unidad en diferentes ámbitos del desarrollo local o territorial, como el educativo, económico, legal, político, cultural, ambiental.



Mirada adicional

Par ampliar el tema le invitamos a ver el siguiente video:

Políticas de desarrollo económico local:

https://www.youtube.com/watch?v=kx_c2lrdXbk&ab_channel=InstitutoFormaci%C3%B3nyCapacitaci%C3%B3nMunicipalyDesarrolloLocal-UNED



Actividad de autoevaluación de la unidad II

1. Investigue cómo el gobierno municipal de su cantón promueve la equidad e igualdad social para el desarrollo territorial y por qué medios. De no hacerlo, elabore una propuesta considerando lo estudiado en esta unidad.
2. Consulte si el gobierno municipal de su localidad implementa la política de gobierno abierto y mediante qué mecanismos promueve sus pilares. Detalle ejemplos.

Unidad



Planes de Desarrollo Territorial

45

Objetivo de la unidad

Diseñar planes de desarrollo territorial con la cooperación de las fuerzas políticas que procuren el beneficio general de los habitantes del territorio.

Temas

1. Conceptos de planificación.

Introducción

46

La presente unidad estudiará los diversos aspectos que deben considerarse en la planificación del desarrollo territorial. Esto definido como el proceso que involucra activamente los diversos sectores sociales y los recursos disponibles del cantón en la formulación de planes para alcanzar el desarrollo territorial que beneficie a todos los ciudadanos; dicho proceso es liderado por el gobierno municipal, el cual promueve la articulación de los ciudadanos, de instituciones, de empresas, organizaciones y fuerzas políticas mediante el modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo, respetando el marco técnico y jurídico emitido por las autoridades competentes.



Para comenzar

¿Ha participado de algún proceso de planificación en su cantón? ¿Cuál ha sido su papel?

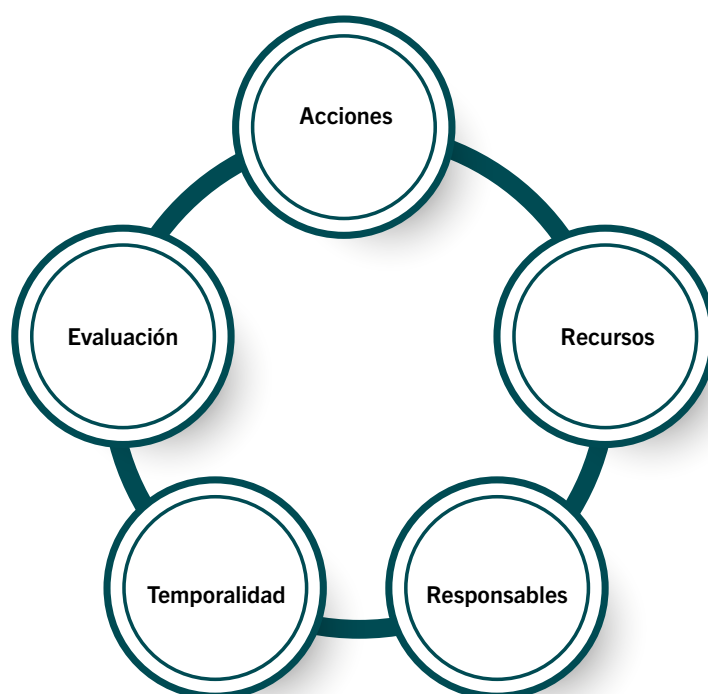
1. Conceptos de Planificación

El concepto “planificación” surge de un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio público o privado, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando indicadores de desempeño, estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias. Consecuentemente, planificar es saber con cierta probabilidad dónde estaremos en el futuro, en función de las decisiones que tomemos hoy. Es decir, planificar es la acción de decidir, antes de actuar, lo que se desea hacer, cómo se hará, cuándo se realizará, quién ha de hacerlo, con qué se hará y cómo se controlará en un período específico (Jaikel y Moraga, 2018).

Por ende, la planificación involucra la necesidad de cambiar la situación actual por otra supuestamente mejor, lo cual requiere una evaluación de las ventajas y desventajas de las posibles opciones a seguir, con el fin de escoger la mejor. También, es un instrumento de cambio y mejora continua dentro de una organización, por lo cual se requiere coordinar actividades, tiempo y recursos, así como personas responsables de las actividades, con el fin de lograr los objetivos propuestos con calidad y eficiencia.

Figura 9

Elementos de la planificación



Fuente: elaboración propia, 2020.

La planificación comprende dos dimensiones: la espacial, referida al espacio físico o territorio (nacional, regional y local), y la temporal, que se relaciona con el tiempo, que puede ser a largo, mediano o corto plazo.

Planificación participativa

Retomando que la planificación es el puente que nos permite pasar de dónde estamos a dónde queremos estar y que para este transitar debemos tomar decisiones, es en este momento que se vuelve primordial la participación ciudadana como parte de un

proceso de planificación participativa. Por tal motivo, considerar la visión individual y colectiva de los ciudadanos, entidades, grupos y sectores, cobra importancia en la medida que es el punto de partida para establecer qué queremos, cómo lo abordaremos y posibles caminos a seguir.

Asimismo, el proceso de planificación participativa requiere inversión de tiempo para trabajar con los ciudadanos, quienes se transforman en los protagonistas durante el proceso, por lo cual contribuyen al esfuerzo del análisis y direccionalidad de las acciones locales. La participación ciudadana es fundamental para la vida en democracia, por lo cual a nivel internacional ha sido reconocida como un derecho humano. En cuanto a esto, el artículo 9 de nuestra Constitución establece que: “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres poderes distintos e independientes entre sí”.

Sumado a ello, la participación es un deber ciudadano básico, porque si no participamos en la vida de nuestra comunidad y de nuestro país, estamos dando el permiso para que otras personas decidan en nuestro nombre; además, vamos cediendo y perdiendo el derecho a pedir cuentas a las autoridades. Paralelamente, la participación ciudadana es un derecho que tenemos todos los seres humanos de involucrarnos en los temas públicos a través de los instrumentos que el Estado pone a nuestro alcance. De este pensamiento se desprende el interés ciudadano en los asuntos públicos que, si bien son administrados por el Gobierno, conciernen a todos por igual.

La planificación participativa, según Sandoval, Sanhueza y Williner (2015), se entiende de la siguiente manera:

Un enfoque de planificación participativa busca garantizar la representación de los intereses de los ciudadanos/as, y la coordinación de esfuerzos. Esto supone una coordinación de doble vía: desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo. Con ello se construye una planificación multiescalar como modelo de gestión pública, donde el Estado, la sociedad civil y el sector privado acuerdan estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad de vida de la gente.

La planificación multiescalar es un proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo, con múltiples esfuerzos por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo (p. 18).

El proceso participativo comunal

Las iniciativas para el desarrollo comunal deben apegarse a la realidad y recoger los intereses colectivos, tomando en cuenta las relaciones de los diferentes actores participantes y los recursos disponibles. Sin esto, no será posible lograr satisfacer los intereses del colectivo local. En esta línea, otros aspectos importantes para tomar en cuenta son los siguientes:

- Conocimiento comunal: capacidad de desarrollo, condiciones sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas y su nivel de vulnerabilidad.
- Alternativas de gobernabilidad: qué tan fuerte es la sociedad civil en la comunidad, cómo se maneja la descentralización administrativa y presupuestaria.
- Uso de un modelo altamente participativo y descentralizado: planificación estratégica tomando en cuenta las expectativas y deseos de todas las partes.
- Construcción política de la comunidad: desarrollo endógeno.
- Sociedad civil y organizaciones sociales: bases de la participación y la integración comunal, creación de marco institucional público y privado con integración de recursos para el bien común.
- Consenso y negociación: claves para la creación y ejecución de programas y proyectos dentro de la planificación participativa local.
- Consciencia de deberes y derechos: la participación concientiza a los distintos actores, a fin de crear un modelo democrático que se construye bajo el deseo de la defensa de los bienes públicos locales.

Así las cosas, la participación de todas las representaciones es indispensable para lograr el empoderamiento ciudadano, lo cual va de la mano con la identificación, con la vida comunitaria y el territorio al que se pertenece, conociendo los problemas que se desean resolver. Todo proyecto de desarrollo local necesita la participación de todas las partes involucradas, bajo la rectoría del gobierno local.

Por tales motivos, la solución a un problema social local inicia con un proceso de planificación participativa, el cual envuelve la visión de los actores sociales y las organizaciones, el abordaje propuesto y las posibles soluciones desde los diferentes puntos de vista de los participantes. Un proceso de planificación participativa requiere inversión de tiempo y trabajo con las partes involucradas para la sistematización y análisis del accionar local que se tomará.

Planificación estratégica

La planificación es una de las disciplinas de mayor trascendencia para el desarrollo de la humanidad, pues considera el progresar de manera coherente y racional hacia mejores condiciones. En este sentido, los grandes retos de la humanidad están relacionados con alcanzar la paz, la igualdad, la equidad, la inclusión y la protección de los recursos naturales. Lo anterior, como parte del pensamiento estratégico que antecede cualquier decisión de asignación de recursos.

50

Ahora bien, una vez definido el concepto planificación, es el momento de conocer el significado de la otra parte de la ecuación: la estrategia. En relación con esto, Roncancio (2019) señala que:

Iniciamos por definir Estrategia como el puente que hay entre las políticas o los objetivos más altos y las tácticas o acciones concretas para llegar a la meta. En ese contexto es importante mencionar que la palabra estrategia nace de los términos griegos “stratos” (ejército) “agein” (guía), lo que significa guía del ejército, es decir la estrategia surge de una concepción meramente militar que se fue generalizando a través de los años en otros campos del conocimiento como la administración y los negocios (s. f.).

Entonces, ¿qué es la estrategia? “La ciencia o el arte de combinar y emplear los medios de guerra en la planificación y dirección de grandes movimientos y operaciones militares.” (Roncancio, 2019). Así, la estrategia puede ser considerada una perspectiva, una posición, un plan y un modelo, todos son términos correctos al referirse a ella. En concreto, “es una compleja red de pensamientos, ideas, recuerdos, percepciones, expectativas y experiencias que proporcionan orientación general a las acciones específicas para llegar a donde se anhela” (Fred Nichols, citado por Roncancio, 2019).

Aunado a lo anterior, la planificación estratégica, según Roncancio (2018) se define de la siguiente manera:

Es una herramienta de gestión que permite establecer el quehacer y el camino que deben recorrer las organizaciones para alcanzar las metas previstas, teniendo en cuenta los cambios y demandas que impone su entorno. En este sentido, es una herramienta fundamental para la toma de decisiones al interior de cualquier organización. Así, la Planeación Estratégica es un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos y, especialmente, de los planes de acción que conducirán a alcanzar estos objetivos (s. f.).

Planeación estratégica vs. estrategia

En sentido estricto no son lo mismo, es decir, son dos caminos diferentes que se complementan. La planificación estratégica requiere movilización de actores, visión de largo plazo, diálogo permanente y búsqueda de consenso entre los ciudadanos e instituciones, así como el establecimiento de prioridades para actuar. Este proceso precede y preside la acción al tratarse de una actividad que no concluye con la elaboración de un documento, sino que se lleva a cabo de forma permanente a través de la participación de todos.

De igual forma, la estrategia se determina en gran medida por la creatividad, dado que implica la capacidad de percibir las posibles ventajas sobre la competencia del mercado. También, requiere de un análisis de los posibles hechos del entorno que impactan de manera positiva o negativa el negocio. En síntesis, es la propuesta de valor de la organización a sus clientes e inversores. Otra diferencia que encontramos frente a la planeación estratégica y la estrategia es que la primera está limitada a un tiempo, normalmente de 1 a 5 años, mientras que la segunda es atemporal y dinámica, puede ser modificada en cualquier momento (Roncancio, 2019).

51

Desarrollo territorial

El concepto de desarrollo territorial es abordado por muchos autores, lo cual implica varias perspectivas; estas se exponen a continuación.

El desarrollo territorial se construye en un marco de relaciones horizontales entre los actores, en particular los actores estratégicos. Esto involucra promover una integración de instituciones, redes y capital social, guiadas por una gobernanza que pacta reglas de juego públicas y bien comunicadas que faciliten los diálogos en un marco de relaciones entre actores con posiciones e intereses diferentes, pero capaces de concertar objetivos comunes (Marsiglia, 2016).

Asimismo, el desarrollo territorial es un proceso de construcción social en el que participan todas las fuerzas del cantón, para impulsar un proyecto común de desarrollo que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, lo cual, como resultado, eleva la calidad de vida de los ciudadanos y contribuye al desarrollo del país. Esto implica una visión de mediano y largo plazo con un punto de partida y llegada que da cabida a acciones de corto plazo para ir avanzando gradualmente (Enríquez y Gallicchio, s. f.).

Ahora bien, para comprender cómo se debe gestionar el desarrollo territorial, primeramente, es de vital importancia entender el término de gestión pública como el conjunto de acciones por las cuales las entidades alcanzan el cumplimiento de sus fines, objetivos y metas. Además, es entendida como un proceso sistemático, integral, pero sobre todo participativo, ya que las metas deben de ser la base que se establece mediante mecanismos de participación ciudadana (Corrales, 2018).

Por su parte, la gestión pública municipal, local o territorial, debe tener como objetivo la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de todos los ciudadanos a través del desarrollo territorial. “El desarrollo del territorio, gestionado, planificado y ejecutado por el territorio y para el territorio requiere condiciones democráticas, participativas y descentralizadas para alcanzar la sostenibilidad y perdurabilidad.” (Elías, 2007, p. 8).

El desarrollo territorial es un proceso implementado por las personas actoras del territorio, que procura fortalecer capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Los gobiernos locales, como responsables de conducir la aplicación de las políticas públicas de desarrollo en sus municipios, requieren de incorporar en sus planes la visión territorial, a fin de viabilizar sus estrategias en marcos de articulación con dinámicas económicas, sociales y ambientales presentes en espacios geográficos, políticos y culturales más extensos.

Tabla 2

Rasgos específicos del desarrollo local

Desarrollo local

- La propuesta de desarrollo local implica necesariamente considerar múltiples dimensiones interactuando en un territorio dado: económicas, sociales, políticas, institucionales y culturales. Son dimensiones que se condicionan mutuamente.
- El enfoque del desarrollo local pone el énfasis en un nuevo proceso en el que diversos actores (gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación, con el fin de estimular las iniciativas locales y concretarlas.
- Los procesos de desarrollo local y regional son exigentes desde el punto de vista de los recursos humanos y de las herramientas a utilizar. Tanto los actores directamente involucrados como los que potencialmente pueden vincularse a estrategias y proyectos con un aporte positivo, deben adquirir o potenciar los conocimientos y habilidades necesarias.

Gestión para Resultados en el Desarrollo

La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) se presenta como una estrategia de una nueva gestión pública, que se propone reemplazar el modelo tradicional de dirección por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficacia y eficiencia. Además, pretende convertirse en un marco de referencia y estrategia que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión, los cuales, en forma colectiva, coordinada y complementaria, tienen el fin de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) con el objetivo de optimizarlo.

Así pues, la concepción de la GpRD incluye el principio de la responsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, por cuanto los resultados que busca el sector público deben responder al bien social, incorporando de forma oportuna la participación ciudadana en la identificación de necesidades, la búsqueda de soluciones y la implementación de los procesos de gestión. También, la GpRD se apoya en la planificación, en la cual son considerados el seguimiento y la evaluación como partes fundamentales. En este sentido, cuando se planifica no solo se deben identificar los resultados que se buscan, sino también definir cómo se seguirán y evaluarán dichos resultados; es decir, en la planificación se deben asegurar las actividades para la evaluación de lo programado (MIDEPLAN, 2016).

Tabla 3

Características de la Gestión para Resultados en el Desarrollo

La Gestión para Resultados en el Desarrollo

- Recoge particularidades específicas del sector público, como los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, y el interés público como centro de atención de la Gestión.
- En el centro del concepto de GpRD se encuentra el término valor público, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar.
- La GpRD conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción.

La Gestión para Resultados en el Desarrollo

54

- La implementación de la GpRD requiere innovaciones sustantivas en la gestión del sector público, por lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trasciende de varios períodos gubernamentales.
- Ante todo, la GpRD requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientada hacia los resultados.
- Es necesario establecer un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público; en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad; en el que los servidores públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo.
- El gran cambio que propone la GpRD es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo.
- Permite analizar el sector público de manera comprehensiva e integrada, pues toma en cuenta todo el ciclo de gestión y la interacción de los distintos elementos que necesitan generar valor público. Así, la GpRD centra su interés en la manera en que el conjunto de sistemas nacionales de gestión pública se alinean para obtener los resultados que el gobierno se ha planteado, evitando un abordaje aislacionista y sesgado.

Fuente: elaboración propia con base en el libro “La Gestión para Resultados en el Desarrollo”, BID, 2010.

Planificación para resultados en el desarrollo

Las organizaciones, entre estas las municipalidades, a diario se enfrentan a un gran número de demandas por parte de los ciudadanos, que en la mayoría o la totalidad de los escenarios superan los recursos públicos disponibles. Sobre este reto de las distintas organizaciones, Oszlak, O. y O’Donnel, G. (1981) plantea que “(...) ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes” (p. 139).

La planificación con enfoque para resultado en el desarrollo es el instrumento que el gobierno utiliza para definir el rumbo y destino del país. Este proceso lleva al país a responder a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar?

De manera que, para responder a lo primero se lleva a cabo un análisis de la situación social y económica del país. Luego, la segunda respuesta se relaciona con los objetivos del gobierno vigente, convenientemente respaldados por el Poder Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, la tercera interrogante conlleva analizar distintas opciones para lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes.

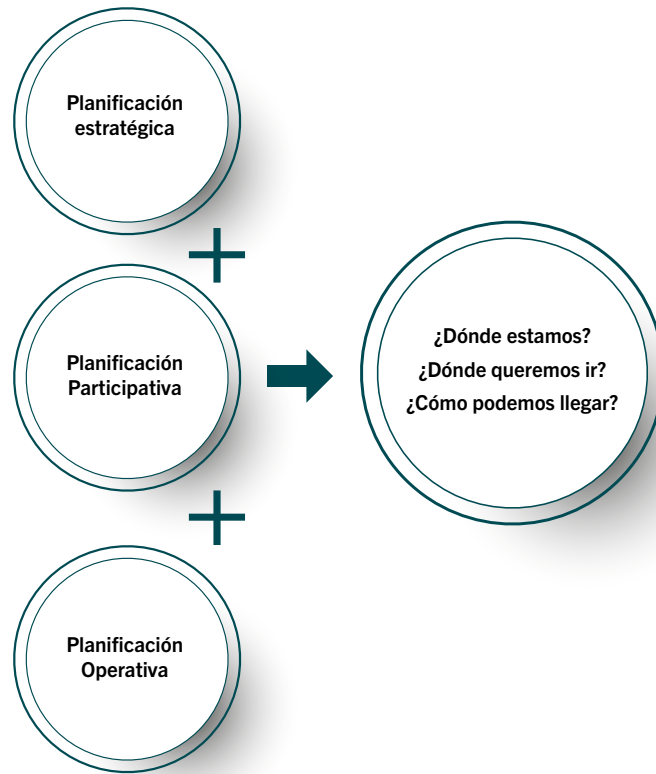
Sumado a lo anterior, la planificación orientada para resultados en el desarrollo debe tener un carácter estratégico, uno participativo y uno operativo. Por ejemplo, estratégico porque las respuestas a la pregunta ¿a dónde queremos ir? deben partir de una visión clara del futuro, por lo menos a mediano plazo, y plantear un conjunto de objetivos que han sido priorizados y jerarquizados mediante un análisis riguroso de los factores políticos, económicos y sociales del entorno (BID, 2010). En relación con esta pregunta, en cuanto al carácter participativo, el BID indica lo siguiente.

Asimismo, la decisión de hacia dónde ir y cómo hacerlo debe realizarse tomando en cuenta la opinión de la mayoría de los actores del país, pues es la única manera de asegurar la apropiación y la credibilidad de un plan de gobierno. No se puede lograr resultados si la mayoría de los involucrados en la tarea de obtenerlos no está explícitamente de acuerdo con el plan. Mientras mayor sea el grado de participación de los actores relevantes de la sociedad, mayores serán las posibilidades de que el plan se cumpla y de que sus logros sean sostenibles en el tiempo (2010, p. 24).

Finalmente, este tipo de planificación debe considerar el carácter operativo para responder a la pregunta ¿Cómo podemos llegar?, lo cual se alcanza calculando los insumos para el diseño de los productos y procesos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos en el ejercicio estratégico. Además, se requiere disponer y asignar los recursos económicos necesarios para llevar a cabo tales propuestas, así como coordinar la acción de las instituciones y las entidades involucradas. En resumen, la planificación orientada a resultados tiene que ser estratégica, participativa y operativa (BID, 2010).

Figura 10

Elementos de la planificación orientada a resultados



Fuente: tomado del libro “La Gestión para Resultados en el Desarrollo”, BID, 2010.

Planificación u ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es “Una ciencia interdisciplinaria y aplicada al territorio, que gestiona procesos de planificación territorial mediante una expresión espacial de las políticas económicas, sociales, físico-ambientales, infraestructura, de la sociedad en un territorio” (INVU, s. f.). En cuanto a políticas de Ordenamiento Territorial, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente N.º 7554, señala:

Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Además, la Ley citada define los criterios y fines para el Ordenamiento Territorial, los cuales se llegan a complementar con la Ley de Planificación Urbana N.º 4240 (1968), que establece una jerarquización espacial con base en los niveles de planificación nacional y cantonal de planificación y sus instrumentos de planeamiento correspondientes, lo cual viene a ser el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el plan regulador. Este último es definido en la Ley de Planificación Urbana N.º 4240, como:

El instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

Tabla 4

Ley de Planificación Urbana N.º 4240. Los gobiernos municipales y los planes reguladores

Artículo	Contenido
Artículo 15	Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.
Artículo 16	De acuerdo con los objetivos que definan los propios y diversos organismos de gobierno y administración del Estado, el plan regulador local contendrá los siguientes elementos, sin tener que limitarse a ellos: <ul style="list-style-type: none"> a. La política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamenta, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar; b. El estudio de la población, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad; c. El uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente;

Artículo	Contenido
	<ul style="list-style-type: none"> d. El estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías públicas principales y de las rutas y terminales del transporte; e. Los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar; f. Los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, hidrantes, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección y disposición de basuras, así como cualquier otro de importancia análoga. g. La vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.
<p>Artículo 17</p>	<p>Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y la divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles; 2. Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquella hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13; 3. Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos; y 4. Publicar en “La Gaceta” el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones. <p>Igualmente serán observados los requisitos anteriores cuando se trate de modificar, suspender o derogar, total o parcialmente, el referido plan o cualquiera de sus reglamentos.</p>
<p>Artículo 19</p>	<p>Cada municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.</p>

De forma que, conjuntando las normas establecidas por la Ley de Planificación Urbana y el Código Municipal, las municipalidades son responsables de administrar el plan regulador y los reglamentos de desarrollo urbano (usos del suelo, fraccionamiento y urbanización, construcciones, mapa oficial, renovación urbana); participar en la creación y administración de los órganos especializados de planificación; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; otorgar licencias y permisos para construcciones y proyectos de urbanización; y participar en la administración de zonas de reserva territorial y de áreas de protección (Contraloría General de la República, 2008).

Planificación del desarrollo local

Planificar el desarrollo municipal es la acción de pronosticar y adelantar un conjunto de actividades futuras que permiten transformar los contextos actuales de un municipio, con la función de mejorar la calidad de vida de la población. La planificación municipal o local en nuestro país se entiende como:

El proceso mediante el cual las municipalidades o Concejos Municipales de Distrito, demás instituciones públicas, organizaciones privadas y los ciudadanos, se organizan para orientar el uso de los recursos locales y externos en procura del bienestar de sus habitantes. El proceso de planificación del desarrollo local debe considerar la planificación de la organización municipal para su mejoramiento continuo, de manera que se facilite llevar a la práctica las acciones definidas por las instituciones públicas, las organizaciones privadas y los ciudadanos, que son responsabilidad directa de la municipalidad o Concejo Municipal de Distrito (Contraloría General de la República, 2008).

También, como un elemento importante dentro del proceso de planificación del desarrollo local, se emite el Decreto Ejecutivo N.º 35478-MP-PLAN de 2009, el cual reglamenta y crea el Sistema para Procesos de Desarrollo Local Participativo (PRODELO). Esto como un órgano de coordinación interinstitucional cuyo objetivo principal es diseñar, dirigir y ejecutar las políticas institucionales que promuevan, acompañen y brinden el debido seguimiento en los procesos de desarrollo local y participación ciudadana a través de las asociaciones de desarrollo comunal y de los gobiernos locales.

Tabla 5

Procesos de desarrollo local participativo, funciones

Proceso de desarrollo local participativo

- a. El fortalecimiento de los gobiernos locales mediante la modernización institucional, el mejoramiento de las capacidades del recurso humano y la planificación estratégica.
- b. La promoción de la participación ciudadana mediante la creación de mecanismos institucionales que aseguren la fiscalización social en la planificación y ejecución de recursos financieros, en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal con la participación de las asociaciones de desarrollo en sus diferentes niveles de participación, así como en los procesos de toma de decisiones que les afecten.
- c. El desarrollo sostenible para que los gobiernos locales y las asociaciones procuren el equilibrio entre el desarrollo humano, económico, ambiental y social. Este criterio también se tomará en cuenta para el diseño y ejecución de los proyectos en las áreas de infraestructura, equipamiento, servicios municipales y ordenamiento territorial.
- d. La equidad de género y no discriminación. Se impulsará la inclusión y cohesión social para las necesidades de todos los grupos de población para que sean tomadas en cuenta sin distingo de ninguna clase.
- e. El intercambio de experiencias entre cantones, como un mecanismo que asegure la replicabilidad de las buenas prácticas municipales y comunales y la transferencia de conocimiento, así como convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, estimulando la solidaridad entre las estructuras del desarrollo local.
- f. El seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas de planificación participativa, acordadas por el PRODELO, así como el seguimiento a la “Política Nacional de Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”, a los procesos de desarrollo local en ejecución y propiciar la incorporación de nuevos procesos en los cantones.

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto Ejecutivo N.º 35478-MP-PLAN de 2009.

Marco regulatorio de la planificación del desarrollo local

La Ley N.º 5525 señala a MIDEPLAN como el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP), por lo cual tiene la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), documento que se convierte en el marco orientador de la acción del gobierno para promover el desarrollo del país.

En esta ley se crea el Sistema Nacional de Planificación (SNP) como columna vertebral para la dirección y coordinación del sector público, en donde se establecen los procedimientos y mecanismos que permitan generar capacidades en las instituciones, y se vinculan los procesos de prospectiva, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas en relación con el desarrollo nacional. Así pues, el SNP se reglamenta mediante el Decreto Ejecutivo N.º 37735 del 2013, y en el artículo 29 se crea el Subsistema de Planificación del Desarrollo, ente encargado de los procesos de planificación para promover el fortalecimiento de las capacidades nacionales sobre el desarrollo del país, en proyecciones de largo, mediano y corto plazo.

De igual forma, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 23323 de 1994 se emite el reglamento de MIDEPLAN. Al respecto, en el artículo 15, se indica que el Área de Planificación Regional es la encargada de proponer la política de planificación para el desarrollo de las diferentes regiones del país, coordinar y darle seguimiento de los Planes Regionales de Desarrollo, elaborar y mantener actualizado un portafolio de proyectos regionales considerando las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los planes regionales y las prioridades regionales definidas con el consenso de los diferentes actores institucionales, organizacionales y de la empresa privada (MIDEPLAN, s. f.).

Contraloría General de la República

Los artículos 183 y 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establecen a la Contraloría General de la República (CGR) como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. Asimismo, en el inciso 2 del artículo 184 citado, se establece como deber y atribución de la CGR, examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades (sujeto pasivo) y fiscalizar su ejecución y liquidación. Entonces, la municipalidad, como sujeto pasivo, debe acatar las disposiciones, normas, políticas y directrices para el uso correcto de los fondos públicos; esto de conformidad con los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N.º 7428.

También, como marco jurídico, se suma el artículo 100 del Código Municipal, en donde se establece “que las municipalidades deben acordar 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 CGR”. Además, el artículo 101 del mencionado Código dispone que “el presupuesto municipal deberá satisfacer el Plan Anual Operativo de manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente”.

Por su parte, el artículo 13 del Código Municipal señala que el Concejo Municipal debe fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio. Asimismo, en el artículo 13, inciso l), así como en el artículo 17, inciso i) del citado Código, se indica que el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo, constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades, por lo que los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario deben presentarse en forma coherente con estos.

Así pues, con fundamento, potestad y en consideración con la normativa citada, la CGR estableció los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local” (L-1-2009-CO-DFOE), como marco normativo básico orientador para que los planes y presupuestos de las municipalidades y Concejos Municipales de Distrito sujetos a la aprobación presupuestaria de la CGR, se formulen de acuerdo con la normativa jurídica y conforme con los requerimientos de información para una sana administración de recursos públicos, así como para la fiscalización. Estos lineamientos constituyen un marco de referencia de carácter general, a partir del cual debe darse la emisión de normativa específica por parte del jerarca de la municipalidad o Concejo Municipal de Distrito.

De modo que, la Contraloría General de la República podrá ofrecer herramientas que apoyen el proceso de planificación del desarrollo local, pero la decisión sobre la adopción, aplicación o modificación de dichas herramientas corresponderá a las instancias competentes de la respectiva municipalidad o Concejo Municipal de Distrito. Además, el jerarca y titulares subordinados, según corresponda, son los responsables del cumplimiento de estos lineamientos generales, por lo que deberán implementar las acciones necesarias para que el proceso de planificación de desarrollo local se ajuste a dicho marco normativo.

Principios de la planificación del desarrollo local

Para que la planificación del desarrollo local sea efectiva es preciso tener en consideración una serie de principios, los cuales son normas o reglas que se convierten en el marco de referencia técnica al momento de efectuar la planificación del desarrollo local.

Tabla 6.*Principios en el proceso de planificación del desarrollo local*

Principio	Definición
Integralidad	Consiste en considerar de manera armoniosa, oportuna y coordinada todos los elementos sustantivos relacionados con las distintas fases del proceso de planificación del desarrollo local.
Divulgación	Los elementos fundamentales y las actividades de las fases del proceso de planificación del desarrollo local deben ser divulgados oportunamente, utilizando para ello medios accesibles a los funcionarios de la municipalidad o Concejo Municipal de Distrito, según corresponda, a las demás instituciones públicas, a las organizaciones privadas y los ciudadanos, con el fin de hacerlos del conocimiento general y procurar el compromiso requerido para su desarrollo.
Participación	En las diferentes fases del proceso de planificación del desarrollo local se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos y accesibles para que se consideren las opiniones de los funcionarios de las municipalidades o Concejos Municipales de Distrito, según corresponda, de las demás instituciones públicas, organizaciones privadas y de los ciudadanos.
Flexibilidad	Los supuestos o fundamentos que sustentan el proceso de planificación del desarrollo local, así como sus diferentes fases, deberán ser analizadas y cuestionadas periódicamente mediante los mecanismos establecidos al efecto, para determinar su validez ante los cambios internos y externos del cantón o distrito, de manera que se asegure su aporte al cumplimiento de los objetivos de desarrollo local e institucionales, de la misión de la municipalidad o Concejo Municipal de Distrito, según corresponda y de las demás instituciones públicas.
Sostenibilidad	En las fases del proceso de planificación del desarrollo local se debe considerar la factibilidad administrativa, técnica, financiera, económica y ambiental de los proyectos para su sostenimiento durante todo el periodo de ejecución.
Continuidad	En el proceso de planificación del desarrollo local se debe mantener la secuencia de las acciones, programas y planes.

Insumos y productos de la planificación del desarrollo local

Como se indicó al principio de esta unidad, la planificación, en su dimensión temporal, se relaciona con el tiempo. Por lo tanto, la planificación del desarrollo local debe efectuarse considerando el largo, mediano y corto plazo.

Planificación de largo plazo

64

Los planes de largo plazo tienen un periodo de duración de más de cinco años, y se formulan para impulsar el desarrollo de forma integral y precisar el lapso en el cual se alcanzarán los objetivos estratégicos de una institución o de un determinado territorio. Por lo tanto, para la implementación de un plan de largo plazo se deben de considerar los diversos recursos económicos, materiales, humanos, naturales y culturales propios del cantón, así como el acompañamiento que la propia municipalidad debe de brindar de manera conjunta con la institucionalidad del territorio y la nación para contribuir en el mejoramiento económico-social de su territorio durante los próximos 10 años (Municipalidad de Palmares, s. f.).

Los principales insumos para la planificación de largo plazo son:

- a. Los planes de ordenamiento territorial del cantón y sus respectivos informes de ejecución y evaluación.
- b. Los diagnósticos de infraestructura, servicios comunitarios, equipamiento y recursos financieros con que cuenta el cantón.
- c. Los indicadores sociales y económicos.
- d. Los informes de ejecución y evaluación física y financiera de los planes de desarrollo local de largo, mediano y corto plazo.

También, podrán consultarse los planes nacionales, regionales y sectoriales, así como los respectivos informes de ejecución y evaluación, en aquellos aspectos que las municipalidades o Concejos Municipales de Distrito estimen considerar como pertinentes (Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local, L-1-2009-CO-DFOE, Contraloría General de la República, 2009, s. p.).

Así pues, el resultado de la planificación de largo plazo es el Plan de Desarrollo Local de largo plazo, lo cual es definido por la CGR (2009) como el “Instrumento que orienta las acciones a largo plazo de las municipalidades o Concejos Municipales de Distrito, demás instituciones públicas, organizaciones privadas y los ciudadanos, en cuanto al uso de los recursos locales y externos”.

Tabla 7

Contenido del Plan de Desarrollo Local de largo plazo

Plan de Desarrollo Local
<ul style="list-style-type: none"> • La visión de desarrollo del cantón para diez años o más. • El impacto esperado en al menos, lo social, económico, ambiental, territorial e institucional. • Los proyectos para atender los requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en el cantón, sus responsables y periodo de ejecución. • Los recursos que aportarán los diferentes responsables de ejecutar los proyectos de desarrollo local de largo plazo, así como los resultados esperados. • Los mecanismos de control y evaluación que permitan determinar el grado de avance en el cumplimiento de los proyectos. • Los indicadores que midan los resultados más relevantes que se espera alcanzar durante el periodo de vigencia definido para el plan.

Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local, L-1-2009-CO-DFOE, Contraloría General de la República, 2009.

Planificación de mediano plazo

En el régimen municipal, la planificación de mediano plazo se concreta en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), así definido por la CGR (2009). Por ende, este plan se convierte en el enlace entre el Plan de Desarrollo Local (largo plazo) y el Plan Anual Operativo (corto plazo).

En cuanto a esto, el PDM se define como el:

Instrumento que orienta las acciones en el mediano plazo de las municipalidades o Concejos Municipales de Distrito, demás instituciones públicas, organizaciones privadas y los ciudadanos, en cuanto al uso de los recursos locales y externos. Se basa en la visión de desarrollo local de largo plazo, así como en los diferentes planes y programas nacionales, regionales y sectoriales que impactan el desarrollo del cantón.

Expresa los resultados de un proceso de planeación concertado entre los diversos sectores locales y define los objetivos de desarrollo locales, las estrategias y programas o proyectos generales que se van a impulsar para procurar el bienestar de los habitantes en el corto y mediano plazo, así como las acciones relativas al desarrollo institucional de la municipalidad o Concejo Municipal de Distrito como tal (Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local, L-1-2009-CO-DFOE, Contraloría General de la República, 2009, s. p.).

Asimismo, le corresponde al Concejo Municipal aprobar el PDM como instrumento de gestión; esto de conformidad con lo señalado en el artículo 13, inciso I), del Código Municipal:

Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo que elabore la persona titular de la alcaldía, con base en su programa de gobierno e incorporando en la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.

En la formulación de los PDM de mediano plazo deberán considerarse como insumos el Plan de Desarrollo Local de largo plazo, el Programa de Gobierno del Alcalde (constituye un compromiso por parte de la persona que lo exterioriza, se enmarca dentro de la temporalidad en la cual es elegido el alcalde o alcaldesa municipal, en el cual se deben de visibilizar los principales proyectos o estrategias a desarrollar durante la gestión de su administración) y el Plan quinquenal de gestión vial (contiene la planificación sobre la gestión vial, a cinco años plazo, que deben elaborar las municipalidades de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley N.º 9329).

Planificación de corto plazo

La planificación de corto plazo es muy específica y consiste en formular planes de corto plazo para operacionalizar los planes tácticos y el plan estratégico global. En este sentido, se utiliza para describir lo que las diversas partes de la organización deben hacer para que la entidad tenga éxito a corto plazo.

El producto de esta dimensión de la planificación se le denomina Plan Anual Operativo (PAO), lo cual se define como:

Instrumento formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, en el que se concreta la política de la entidad a través de objetivos, metas y acciones que se deberán ejecutar durante el período para el cual se define dicho plan; se precisan los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para obtener los resultados esperados y se identifican las unidades ejecutoras responsables de los programas de ese plan (Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local, L-1-2009-CO-DFOE, Contraloría General de la República, 2009).

67

En la formulación del Plan Anual Operativo deberá tomarse en cuenta el Plan de Desarrollo Municipal de mediano plazo citado, e igualmente debe ser aprobado por el Concejo Municipal

Fuerzas políticas en el desarrollo territorial

¿Se ha preguntado cómo se les llama a esas personas que forman parte de movimientos políticos, partidos políticos y que se encuentran activos dentro del ámbito político nacional? Esas personas que elegimos en papeletas cada cuatro años y que disputan cargos de representación. Bueno, todas esas personas son parte de las diversas fuerzas políticas que constituyen nuestro país, y también, nuestros municipios.

De forma que, cuando se habla de fuerzas políticas se hace referencia a la fuerza, ganas, motivos, energía o potencia que lleva a una persona a cometer o formar parte de un acto político. En relación con este tema, Lucas Verdú (citado por García y Verdugo, s. f.) define a las fuerzas políticas como “Toda formación social que intenta establecer, mantener o transformar el orden jurídico fundamental relativo a la organización y ejercicio del poder según una interpretación ideológica de la sociedad”.

Por ende, esta formación social es impulsada por un motivo: el bienestar común, el bienestar de su gremio, un acto de justicia o paz, hacer cumplir y respetar la ley, etc. Entonces, bajo estas acciones, las fuerzas políticas son dinámicas y cambiantes según su objetivo, con la característica de que siempre buscan conseguir algo, y ese algo establece los principios bajo los que actúan.

Tipos de fuerzas políticas

La clasificación más general que se le puede dar a las fuerzas políticas es: individuales y colectivas.

- Fuerzas individuales: “son las que exteriorizan la acción de un hombre” (García y Verdugo, s. f., p. 39).
- Fuerzas colectivas: “...acción de un grupo organizado o por intermedio de presiones que una opinión difusa ejerce sobre las personalidades dirigentes” (García y Verdugo, s. f., p. 39).

Sumado a ello, se tiene la creencia de que, por la naturaleza del concepto “fuerzas políticas”, son mucho más efectivas cuando son colectivas; es decir, tienen más significancia o alcance que cuando se trata de un individuo ejecutando cierta acción. Sin embargo, muchas veces la representación de un grupo recae totalmente en una sola persona, quien es un referente total. Es decir, solamente se visualiza a ese individuo y no al grupo del que es líder, se conoce su nombre y lo que busca, pero el nombre de la agrupación que lidera no tiene tanta relevancia. Por tal motivo, no siempre se pueden separar las fuerzas individuales de las colectivas, pues toda fuerza colectiva tiene una persona que la lidera, y esa persona puede visualizarse como una fuerza individual.

Ahora bien, las fuerzas políticas colectivas tienen distintas clasificaciones. Al respecto, Burdeau (citado por García y Verdugo, s. f.) menciona dos puntos de vista:

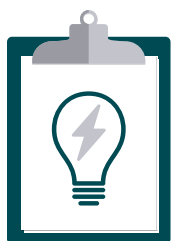
- Espontáneas y difusas: tienen naturaleza instintiva e imperceptible. No hay mucha tramitación para su surgimiento. Un ejemplo es la sociabilidad implícita en el ser humano.
- Conscientes y organizadas: surgen de la reflexión, de conocer a las personas y sus aspiraciones, objetivos en común y deseos que pueden ser plasmados en la constitución de la fuerza, por ejemplo, los partidos políticos.

Papel de las fuerzas políticas en el desarrollo territorial

Las fuerzas políticas tienen cierta relación con la representación social, tema que se abarcó en la Unidad II. El ideal de las fuerzas políticas es ser una agrupación con un camino a seguir en conjunto para alcanzar su objetivo. Por lo general, ese objetivo se basa en una ideología que comparten los miembros de la agrupación.

Por su parte, los grupos de poder son una herramienta para el desarrollo local. ¿Cómo? Los miembros de la comunidad, barrio, distrito, ciudadela, etc., se organizan para ser escuchados, presentar sus propuestas ante el gobierno local, realizar actividades en su comunidad, entre otras acciones.

Generalmente, estas agrupaciones siempre buscan el desarrollo de las personas y el lugar que representan. Por lo tanto, para los gobiernos locales es mucho más sencillo dialogar con un grupo de personas que represente los intereses de la mayoría. Además, se crea un ambiente de presencia y respeto al crear grupos de representación que se hagan oír. Como su propio nombre lo menciona, “fuerzas”, se trata de lograr el empuje necesario para sacar adelante a la comunidad. Por ende, ese sentido de empoderamiento y pertenencia genera que las personas se animen a ser más partícipes en el desarrollo, pues, al conocer las necesidades de los demás (que también pueden ser las de ellos mismos) se crea el sentido de pertenencia (de gran relevancia para la representación social) e identificación con un grupo en particular, para luego apoyar, crear la fuerza política y luchar por el desarrollo de la comunidad.



Reflexión final

Una planificación territorial participativa, liderada por el gobierno municipal y acuerpada por las fuerzas políticas, que se ejecute respetando la normativa técnica y jurídica, se convierte en una herramienta técnica que optimiza los recursos y selecciona alternativas factibles de desarrollo. También, es un instrumento que se da la comunidad a sí misma para proyectar y ejecutar el desarrollo a largo, mediano y corto plazo. Asimismo, un ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión que establece directrices y/o medidas necesarias para asegurar la protección, conservación, mejora y utilización racional del territorio y sus recursos.



Mirada adicional

Para ampliar el tema del plan regulador, invitamos a ver los siguientes materiales: <https://www.youtube.com/watch?v=BvEX7wygygg>

Para ampliar el tema de la participación ciudadana puede leer el documento “Participación ciudadana en democracia: Espacios y mecanismos: https://www.tse.go.cr/pdf/fasciculos_capacitacion/participacion-ciudadana-en-democracia-espacios-y-mecanismos.pdf

Para profundizar en el tema de la planificación municipal y el plan anual operativo puede visitar las siguientes páginas:

Matriz de planificación municipal:

https://drive.google.com/file/d/1KBWKJz_xtnZGZzwNP2RDHzn5NhyjChc_/view

Guía para la elaboración del Plan Anual Operativo de las Municipalidades:

https://drive.google.com/file/d/11kay8GwyDEtoAPEYvOuCuDAGWJIZsKI_/view

70



Actividades de autoevaluación unidad III

Actividad 1

Costa Rica cuenta con una serie de leyes y reglamentos que procuran el orden y la planificación urbana. La institución referente a nivel nacional es el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). A nivel territorial, las municipalidades se encargan de velar por lo estipulado en los planes territoriales y hacer cumplir con lo que dicta la legislación al respecto. A continuación, se presenta un listado de leyes que es importante que las ubique y redacte un resumen del objetivo de cada una.

- Ley N.º 276, Ley de Aguas.
- Ley N.º 4240, Ley de Planificación Urbana.
- Ley N.º 5525, Ley de Planificación Nacional.
- Ley N.º 6445, Ley de Catastro Nacional.
- Ley N.º 7554, Ley Orgánica del Ambiente.
- Ley N.º 7575, Ley Forestal.
- Ley N.º 7744, Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos.
- Ley N.º 7779, Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos.

Actividad 2

Investigue y analice, en la municipalidad de su comunidad, cuál es el proceso establecido para la participación ciudadana en la planificación municipal. Si considera que debe mejorarse, presente una propuesta a través del Concejo de Distrito.

Actividad 3

Solicite en la municipalidad de su localidad el Plan de Desarrollo de largo plazo y compruebe que contiene todos los componentes necesarios para ser el instrumento que orienta las acciones a largo plazo de la municipalidad.

Actividad 4

Establezca en su comunidad cuáles son las fuerzas políticas que operan y que le pueden ayudar en la presentación de propuestas de planes de desarrollo.



Unidad IV

Presupuestos para el desarrollo territorial

73

Objetivo de la unidad

Elaborar propuestas de presupuestos vinculados con la planificación participativa, para promover el desarrollo territorial y una mejor inversión de los recursos municipales.

Temas

1. Conceptos del presupuesto.

Introducción

74

Esta unidad desarrollará diversos elementos que permiten entender al presupuesto no únicamente como un documento que muestra los ingresos y gastos de la municipalidad, sino como un instrumento de gobierno y administración que apoya la gestión municipal. Por ello, se resaltarán la importancia de conocer y aplicar el bloque de legalidad del proceso presupuestario en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

Además, se enfatizará en los aspectos técnicos y jurídicos que deben utilizarse para formular un presupuesto que se convierta en la carta de navegación que permita a la municipalidad, mediante la adecuada gobernanza territorial, alcanzar con eficacia y eficiencia los objetivos y metas para el desarrollo territorial.



Para comenzar

¿En qué procesos de presupuestación ha participado en su institución?
¿Cuál ha sido su papel?

1. Concepto de presupuesto

Un presupuesto es un pronóstico basado en un plan al cual se le estiman ingresos y gastos. Los presupuestos son parte de la gestión de las finanzas de familias, personas, empresas, organizaciones o países.

De igual forma, una persona puede hacer un presupuesto donde calcule la cantidad de dinero que empleará durante el siguiente mes para gastos personales, tales como: alimentación, vivienda, transporte, servicios, compras y ocio, con el fin de

no extralimitarse. En este sentido, las empresas elaboran un presupuesto financiero donde incluyen: ingresos, egresos, flujo neto, caja inicial, caja final, caja mínima; todo ello con el objetivo de evaluar su estado económico.

El Estado, por su parte, debe presentar a sus ciudadanos, anualmente y de la manera más transparente posible, el presupuesto de ingresos que se asignará para el gasto público del siguiente ejercicio fiscal. Independientemente de la finalidad del presupuesto, su importancia radica en que nos permite establecer proyecciones, programas y planes de acción para manejar nuestro dinero de la manera más eficiente posible.

Características

Un presupuesto moderno hace énfasis en los propósitos y objetivos que persigue la organización en cuanto al cumplimiento de las funciones que las leyes les encomiendan, en la programación del trabajo por ejecutar, en la compatibilización entre objetivos y metas, en la utilización eficiente de los recursos para alcanzarlos y en la información adecuada que debe tenerse para medir los resultados y rendir cuentas. El presupuesto moderno se concibe como un documento de:

- **Carácter administrativo-jurídico.** Es un instrumento de naturaleza mixta; administrativo en cuanto apoya a la correcta gestión y jurídica en cuanto emana del marco jurídico regulador y vinculante.
- **Carácter político.** Además de constituir un instrumento necesario para racionalizar la actividad del Estado, el presupuesto surge con un claro fin político de control.
- **Acto de previsión.** Se trata de una estimación anticipada de lo que deben ser los gastos y los ingresos necesarios para financiarlos.

Contenido

El presupuesto deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

- a. Una sección de ingresos que incluirá la estimación razonada, probable y con supuestos fundamentados, de todos los ingresos con los que contará la institución durante el período presupuestario, originados en su actividad financiera o recibidos por transferencias, financiamiento u otros motivos y que son necesarios para su operación y desarrollo.

-
- b. Dicha sección deberá mostrar los conceptos de ingresos agrupados en los diferentes niveles de clasificación, de acuerdo con los clasificadores vigentes según lo establezca el órgano competente, con el monto estimado para cada nivel en términos de la moneda oficial del país.
 - c. Una sección de gastos que incluirá la estimación de todos los gastos necesarios en que incurrirá la institución durante el año y que son necesarios para su operación e inversión, con el fin de lograr las metas y objetivos definidos en la planificación anual. Por lo tanto, dichos gastos deben estar debidamente financiados para todo el periodo presupuestario.
 - d. Dicha sección deberá mostrar los conceptos de gastos agrupados en los diferentes niveles de clasificación, de acuerdo con los clasificadores vigentes según lo establezca el órgano competente, con la asignación presupuestaria para cada nivel en términos de la moneda oficial del país. Esto tanto a nivel global de la institución como para cada una de las categorías programáticas definidas.
 - e. Sección de información complementaria que posibilite la comprensión de los ingresos y los gastos incluidos en las secciones antes citadas, de acuerdo con los requerimientos establecidos por las instancias internas y externas competentes (Contraloría General de la República, 2012, pp. 16-17).

Presupuesto por resultados

Para comprender qué es el presupuesto por resultados es necesario recordar que un objetivo fundamental de la administración pública es contar con un Estado capaz de proveer de manera eficaz, oportuna, eficiente y con criterios de equidad, los bienes y servicios públicos que requiere la población. Por ende, para lograr este objetivo cuenta con el presupuesto público como principal instrumento de programación financiera y económica, que apunta al logro de las funciones del Estado en relación con asignación, distribución y estabilización.

El presupuesto por resultados es un nuevo enfoque para elaborar el presupuesto público que tiene por finalidad orientar el proceso presupuestario hacia el logro de los objetivos institucionales. Esto por medio de la modificación y mejora de las herramientas existentes que permiten fortalecer el vínculo entre la planificación y el presupuesto.

Presupuestos participativos basados en resultados

El presupuesto participativo es un instrumento de gestión pública que permite la participación ciudadana en las diferentes etapas y procedimientos necesarios para la adecuada implementación del presupuesto con enfoque de género y accesibilidad universal, con lo cual se logra un trabajo coordinado entre los diferentes actores sociales involucrados.

Entre sus objetivos específicos el presupuesto participativo permite: propiciar espacios de participación en donde coincidan las personas para la formulación de proyectos en las diferentes comunidades a través de la coordinación con sus respectivos Concejos de Distrito, formular proyectos con criterios de accesibilidad universal y género que contribuyan al desarrollo territorial, alcanzar una mayor eficiencia y eficacia de la inversión pública municipal y generar los mecanismos de control ciudadano y transparencia en la función municipal.

Además, el presupuesto participativo basado en resultados es un instrumento más del nuevo enfoque de la gestión pública, en el cual los recursos públicos en todo el proceso presupuestario se ejecutan y evalúan en función a cambios específicos que se deben alcanzar para mejorar el bienestar de la población. De modo que, lograr estos cambios supone producir resultados que mejoren notoriamente las condiciones de vida de las personas.

Al respecto, la Dirección General de Presupuestos Públicos del Perú define claramente lo que es un presupuesto participativo basado en resultados:

El presupuesto participativo basado en resultados comprende la incorporación al proceso del presupuesto participativo, de las corrientes renovadoras del presupuesto y la gestión por resultados en los que el ciudadano y los resultados que estos requieren y valoran se constituyen en el eje del accionar público. Para tal fin, se estructuran los presupuestos en función a los productos, entendidos como conjuntos de bienes y servicios, que la población recibe para lograr los resultados. El presupuesto anual debe garantizar las dotaciones de recursos necesarios para poder desarrollar los productos, incluyendo las previsiones presupuestarias para los recursos humanos, insumos materiales y bienes de capital que sean necesarios.

El presupuesto participativo constituye el espacio en que se puede facilitar decisiones de inversiones que doten a las entidades del Estado los bienes de capital necesarios para cubrir las brechas existentes y que limitan el desarrollo de los productos.

Para lograr una mayor efectividad en la gestión se deben relacionar los resultados con los productos, así como las acciones y los medios necesarios para su ejecución. De esta manera los proyectos que se prioricen en el marco del proceso participativo, al estar conectados a los productos, garantizarán mejoras en la calidad de vida de la población (resultados), sobre todo de aquella más necesitada (Ministerio de Economía y Finanzas, 2010, p. 5).

Principios presupuestarios

Los principios presupuestarios son aquellas reglas que determinan el contenido y ámbito de los presupuestos y afectan a las distintas fases del proceso presupuestario, cuyo respeto asegura el cumplimiento de las finalidades básicas del presupuesto constituyendo, desde el punto de vista formal, una garantía de los derechos de los administrados.

Son los pilares en los que se sustenta la razón de ser del presupuesto, por lo que su incumplimiento afecta las bondades que de él puede obtenerse en sus diferentes dimensiones -instrumento de gobierno, referente de la programación macroeconómica, instrumento de administración e instrumento de planificación-.

Tabla 8

Principios presupuestarios

Principio	Comentario
Principio de legalidad	La administración debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y solo puede realizar aquellos actos y prestar aquellos servicios que dicho ordenamiento lo autorice.

Principio	Comentario
Principio del presupuesto como instrumento para la medición y evaluación de resultados y rendición de cuentas	La Constitución establece que la administración pública está sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y de rendición de cuentas de su gestión, por lo tanto, los presupuestos, como reflejo de los planes institucionales y orientador en el uso de los recursos financieros, deben ser un instrumento que sirva para fortalecer el marco de referencia que tienen las instituciones para esos fines.
Principio de universalidad e integridad	Los ingresos y gastos originados de la actividad financiera que deberán incluirse por su importe íntegro.
Principio de equilibrio	La Constitución también invoca el principio de equilibrio presupuestario; “en ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables”.
Principio de financiamiento de gastos corrientes con ingresos corrientes	El artículo 6 de la LAFRPP limita la posibilidad de financiar gastos corrientes con ingresos de capital, como base para una adecuada gestión financiera.
Principio de anualidad	El presupuesto rige para el período del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.
Principio de presupuesto como límite de acción de la administración	La Constitución fundamenta al presupuesto como instrumento de control sobre la capacidad de acción de la administración. Lo define como el límite para el uso y disposición de los recursos.
Principio de gestión financiera	Promueve el uso de los recursos con economía, eficacia y eficiencia, orientados a los intereses generales de la sociedad y bajo el sometimiento pleno a la ley.
Principio de programación	Establece que los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar deben expresarse con claridad en el presupuesto, así como los recursos necesarios para cumplirlos.
Principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional	Se condicionan los montos de los ingresos y gastos incorporados en el presupuesto a lo que la institución pretende realizar en el corto plazo, oficializado en el plan anual, el cual a su vez debe estar en función a lo planificado a mediano y largo plazo.
Principio de publicidad	Promueve la transparencia de la información presupuestaria de las instituciones, obligando a la exposición del presupuesto por los medios que sean accesibles al público.

Principio	Comentario
Principio de participación	En las diferentes fases del proceso presupuestario se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de los funcionarios de la entidad y de los ciudadanos.
Principio de flexibilidad	Las premisas básicas que sustentan las fases del proceso presupuestario deberán ser analizadas y cuestionadas periódicamente para determinar su validez ante los cambios internos y externos y asegurar su aporte al cumplimiento de los objetivos y la misión institucionales.
Principio de sostenibilidad	El presupuesto debe considerar que algunos programas y proyectos tienen un horizonte de ejecución que trasciende el período presupuestario, por lo que se deberán establecer las medidas que aseguren su financiamiento durante todo el periodo de su desarrollo.
Principio de especificación	Los diferentes elementos del presupuesto deben responder a una clasificación generalmente aceptada que identifique la fuente de los recursos en el caso de los ingresos y las características del gasto.
Principio de unidad	El presupuesto es un documento único, aun cuando es comprensivo de una pluralidad de elementos referentes a la previsión de ingresos, autorización de gastos y la ejecución de las diferentes fases del proceso presupuestario, todo en el marco de una única política presupuestaria, definida por los órganos competentes.
Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa	<p>Las asignaciones presupuestarias de los gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles.</p> <p>Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.</p>

Fuente: elaboración propia con base en las normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE, Contraloría General de la República, 2012.

La planificación como base para el proceso presupuestario

El concepto actual de planificación surge de un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio, en el cual se definen los objetivos a largo plazo, se identifican metas y objetivos cuantitativos, se desarrollan estrategias para alcanzar dichos objetivos y se localizan recursos para llevar a cabo dichas estrategias.

Consecuentemente, planificar es saber con cierta probabilidad dónde estaremos en el futuro en función de las decisiones que tomemos hoy. Es decir, planificar es la acción de decidir, antes de actuar, lo que se desea hacer, cómo se hará, cuándo se realizará, quién ha de hacerlo, con qué se hará y cómo se controlará, en un período específico. Así pues, es una herramienta de cambio y mejora continua dentro de una organización, por lo que se requiere coordinar actividades, tiempo y recursos, así como personas responsables de las actividades, con el fin de lograr los objetivos propuestos con eficacia, eficiencia y calidad.

En definitiva, la planificación involucra la necesidad de cambiar la situación actual por otra supuestamente mejor, lo cual requiere una evaluación de las ventajas y desventajas de las posibles opciones de solución, con el fin de escoger la mejor.

Ahora bien, las normas técnicas sobre presupuesto público, emitidas por la Contraloría General de la República en el año 2012, indican:

3.2 La planificación institucional como base para el proceso presupuestario. El proceso presupuestario deberá apoyarse en la planificación de corto plazo, la cual comprende una serie de actividades administrativas que involucran al jerarca y titulares subordinados, y a otros niveles de la organización, quienes determinan los resultados que se esperan alcanzar en el término del ejercicio presupuestario, las acciones, los medios y los recursos necesarios para obtenerlos, considerando las orientaciones y regulaciones establecidas para el corto, mediano y largo plazo, de conformidad con la ciencia, la técnica y el marco jurídico y jurisprudencial aplicable.

Los jefes, titulares subordinados y los funcionarios de las unidades que intervienen en las fases del proceso presupuestario, deberán procurar que se orienten a dar cumplimiento a la planificación anual (p. 19).

Presupuesto municipal

Las municipalidades, como todas las entidades públicas y privadas que se financian con fondos públicos para el cumplimiento efectivo de las funciones otorgadas en el ordenamiento jurídico, llevan a cabo su gestión bajo procesos permanentes de tomas de decisiones, desarrollo de proyectos, prestación de servicios a los ciudadanos y ejecución de diversas transacciones, en los cuales se ven involucrados recursos, que a manera de ingresos o de gastos, se incorporan en sus presupuestos, constituyéndose así el presupuesto en un instrumento que guía los diferentes niveles del gobierno local para la priorización y la mejor asignación de dichos recursos. Esto con la finalidad de alcanzar los resultados esperados plasmados en los diferentes documentos presupuestarios.

De manera que, podemos definir el presupuesto municipal como:

La expresión financiera del planeamiento, ejecución y control de los objetivos institucionales, por lo que constituye una herramienta de gestión de administración pública para la toma de decisiones de los gobiernos locales, que a su vez figuran la constitución de las necesidades de la ciudadanía representada. El Presupuesto se materializa mediante el equilibrio de los ingresos percibidos, originados de los servicios prestados por los gobiernos locales, así como de otras fuentes de financiamiento; y de la manifestación de gastos necesarios para llevar a cabo el cometido constitucional que la ley le otorga (Contraloría General de la República, 2020, p. 1).

Importancia del presupuesto municipal

Como ya se estudió en los capítulos anteriores, nuestra carta magna les confiere autonomía política y financiera a las municipalidades, y les atribuye la administración de los intereses y servicios de sus localidades. De manera que, la importancia del presupuesto municipal radica en el hecho de que constituye el documento económico y financiero anual o plurianual vinculado con la planificación estratégica, táctica y operativa que sirve de guía a la gestión de los ayuntamientos, convirtiéndose en un instrumento fundamental para la planificación, programación, control y seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las actuaciones municipales. En ese contexto, se señala que:

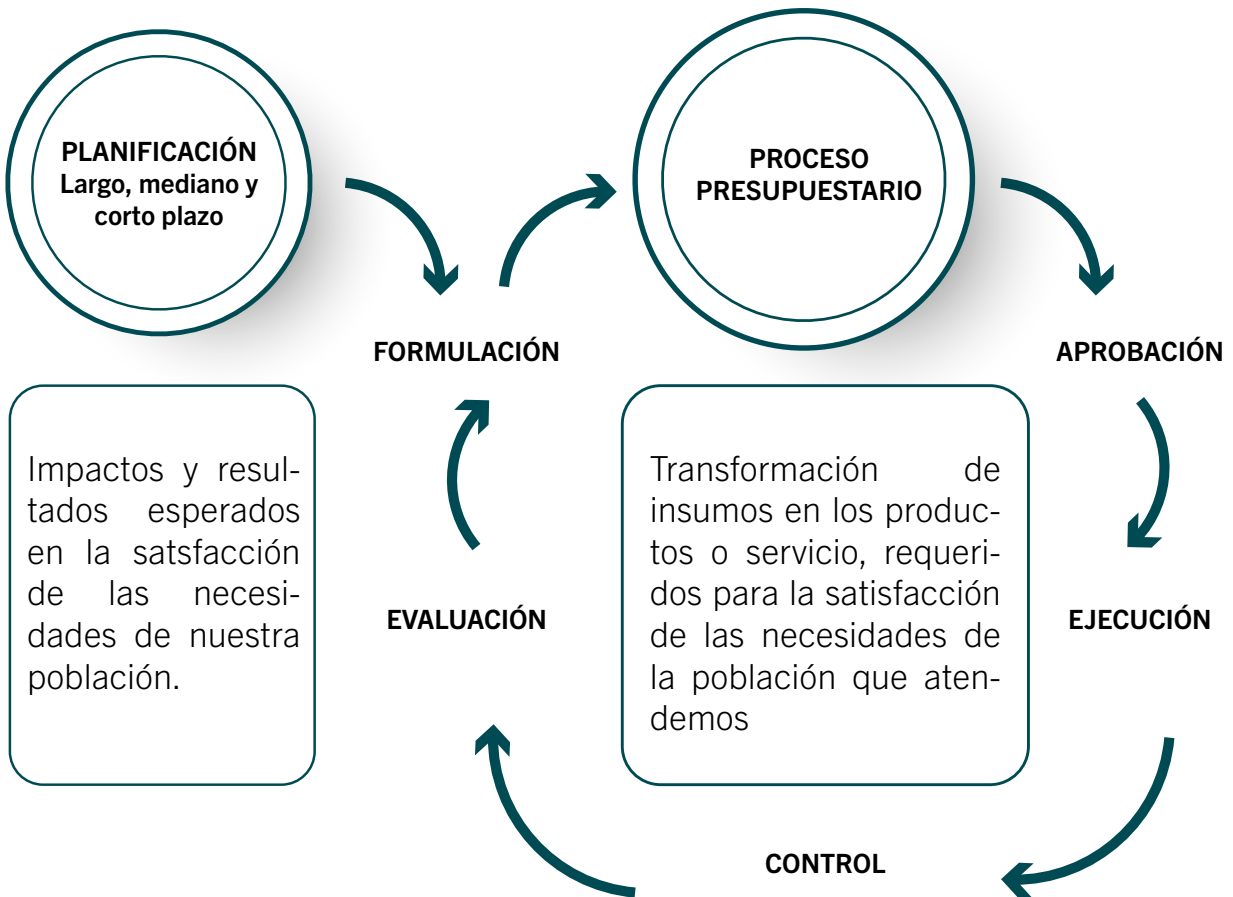
Las municipalidades tienen, entre otras responsabilidades, las de brindar los servicios de recolección de basura; la limpieza de vías y sitios públicos; mantener los caminos y parques en buen estado; proteger los recursos naturales; construir vías públicas y parques; controlar las ventas y las ferias; ofrecer y dirigir servicios públicos para la construcción y permisos para el funcionamiento de negocios comerciales; recaudar y administrar los impuestos municipales y; la planificación urbana y rural del cantón. En razón de lo anterior, el presupuesto municipal reviste de una alta relevancia para el cumplimiento de los fines encomendados a las municipalidades en la Constitución Política y en las leyes aplicables al ámbito municipal, al ser un instrumento que les permite gestionar, de una forma eficaz, la prestación de los bienes y servicios públicos y atender los requerimientos institucionales. Esto implica una proyección de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos en pro del desarrollo económico y social de las comunidades. De ahí, que el presupuesto municipal es una de las herramientas importantes que deben utilizar las autoridades (Alcaldía y Concejo) y demás funcionarios municipales, para la asignación y ejecución de los recursos financieros que administran y que por ser limitados y con diversidad de aplicación, requieren de decisiones estratégicas en la atención de obras comunales prioritarias, de los requerimientos institucionales y, fundamentalmente, en la prestación de los servicios municipales. Es en ese orden de cosas, que el presupuesto municipal deberá satisfacer el Plan Anual Operativo de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente con el principio de igualdad y equidad entre los géneros, y la correspondiente distribución equitativa de los recursos (Contraloría General de la República, 2016, p. 5).

Proceso presupuestario municipal

La función presupuestaria es un proceso inherente a las entidades que conforman el Estado, el cual es llevado a cabo por medio de una serie de fases. En el tema 2, estudiamos que el proceso presupuestario, con sus fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto, debe apoyarse en la planificación institucional, pues bien, esta unión, técnicamente, se conoce como ciclo presupuestario.

Figura 11

Ciclo presupuestario



Fuente: elaboración propia, 2020.

Así las cosas, cada una de las fases del proceso presupuestario deberá sujetarse al bloque de legalidad, de tal manera que se garantice la gestión eficiente, eficaz, económica y de calidad de los recursos públicos. El jerarca, los titulares subordinados y los funcionarios, según sus funciones, serán responsables por el cumplimiento del bloque de legalidad que regula cada fase.

Tabla 9

Atribuciones de los funcionarios municipales en el proceso presupuestario según el Código Municipal

Funcionario	Atribuciones
Alcaldía municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar al Concejo Municipal el proyecto del presupuesto inicial, a más tardar el 30 de agosto de cada año. • Refrendar el acta donde constan los presupuestos (inicial y extraordinarios) aprobados por el Concejo Municipal. • Enviar a la Contraloría General el presupuesto inicial, aprobado por el Concejo Municipal, a más tardar el 30 de setiembre de cada año. • Presentar las modificaciones presupuestarias, los presupuestos extraordinarios y la liquidación presupuestaria a conocimiento, discusión y aprobación del Concejo Municipal. • Someter a la aprobación de la Contraloría General los presupuestos extraordinarios, dentro de los 15 días naturales posteriores a su aprobación en firme por el Concejo Municipal. • Enviar a la Contraloría General, por medio del SIPP, las modificaciones presupuestarias una vez sean aprobadas en firme por el Concejo Municipal. • Remitir a la Contraloría General los informes de ejecución presupuestaria dentro de los 15 días hábiles posteriores al vencimiento de cada trimestre. • Presentar a la Contraloría General un informe semestral, a más tardar el 31 de julio y 16 de febrero de cada año, sobre la gestión física y financiera del presupuesto, con fecha de corte al 30 de junio y 31 de diciembre, respectivamente. • Enviar a la Contraloría General la liquidación presupuestaria anual a más tardar el 15 de febrero de cada año.
Concejo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el plan anual operativo y el Plan de Desarrollo Municipal. • Aprobar las contribuciones, tasas y precios que se cobre por los servicios municipales que brinde el gobierno local, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa. • Conocer y deliberar sobre el dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Presupuesto respecto de los documentos presupuestarios (presupuesto inicial, variaciones al presupuesto y la liquidación presupuestaria). • Discutir y aprobar los diferentes documentos presupuestarios sometidos a su consideración.

Funcionario	Atribuciones
Secretaría del Concejo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar la verificación de requisitos del bloque de legalidad que debe cumplir el acta y el acuerdo de aprobación del presupuesto inicial, sus variaciones (modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios) y de la liquidación presupuestaria. • Transcribir en el acta de aprobación el acuerdo tomado por el Concejo Municipal referente al presupuesto inicial y otros documentos presupuestarios. • Velar porque el libro de actas se encuentre al día, foliado y sellado por la Auditoría Interna u otro funcionario según corresponda, y las actas con las firmas correspondientes.
Encargados del proceso presupuestario	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el presupuesto municipal y demás documentos presupuestarios. • Verificar que el documento presupuestario cumpla con el bloque de legalidad aplicable y con las políticas y lineamientos emitidos internamente y por la Contraloría General. • Preparar los informes de ejecución de la gestión física y financiera y la liquidación presupuestaria. • Identificar las desviaciones de lo ejecutado con respecto de lo presupuestado, así como proponer y ejecutar las acciones correctivas correspondientes.

Fuente: Contraloría General de la República, 2020.

Antes de iniciar el estudio de las diversas fases del proceso presupuestario es importante recordar lo señalado en la Unidad III, en donde se indicó que el artículo 100 del Código Municipal establece “que las municipalidades deben acordar 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”. Al respecto, para el desarrollo de las fases del proceso presupuestario, se considera como referencia la técnica presupuestaria emitida por el órgano contralor.

Fase de formulación presupuestaria

Es la fase que inicia el proceso presupuestario, “comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos, coordinados y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo para la elaboración del presupuesto institucional” (Contraloría General de la República, 2020, p. 1).

Por ende, la formulación debe atender el cumplimiento de los principios presupuestarios que le aplican, para asegurar que el presupuesto manifieste la asignación óptima de los recursos disponibles. Esto con el fin de atender las exigencias de la planificación institucional (objetivos y metas) y satisfacer las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines para los cuales fue creada la municipalidad.

Así pues, el fin principal de ese planeamiento de objetivos y metas que deben cumplirse durante la vigencia del presupuesto se traduce y plasma en el Plan Anual Operativo de las instituciones municipales, instrumento que reúne, agrupa y organiza todas aquellas actividades, obras y proyectos por realizar, con la finalidad de satisfacer con eficacia y eficiencia las necesidades y servicios demandados por los munícipes.

Antes bien, en la formulación presupuestaria la municipalidad debe considerar, al menos, los siguientes elementos:

Tabla 10

Elementos de la formulación presupuestaria

Formulación presupuestaria
<p>a) El marco jurídico municipal, que permita determinar claramente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los fines de la municipalidad. - Las obligaciones legales. - Las fuentes de financiamiento. - El ámbito en el que desarrollan sus actividades. <p>b) El marco estratégico, que comprende, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La misión, visión y objetivos estratégicos de la municipalidad. - Los planes de largo y mediano plazo (el Plan de Desarrollo Local o Plan de Desarrollo Municipal, el Programa de Gobierno del Alcalde o Alcaldesa). - Los indicadores de impacto y de gestión relacionados con la actividad sustantiva. - Los factores críticos de éxito para el logro de resultados.

Formulación presupuestaria

- c) El análisis del entorno, dentro del cual debe considerarse, entre otros:
- El programa macroeconómico emitido por la instancia competente.
 - Lo que afecte al periodo de lo establecido en el Plan de Desarrollo Local, en el Plan de Desarrollo Municipal y en el Programa de Gobierno del Alcalde o Alcaldesa.
- d) Los resultados de la valoración de riesgos prevista en el artículo 14 de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, así como las medidas adoptadas para la administración.
- e) Los requerimientos de contenido presupuestario del año, en función del aporte que la gestión de ese año debe dar a la continuidad y mejoramiento de los servicios que brinda la municipalidad y de los proyectos específicos cuya ejecución trasciende el periodo presupuestario.
- f) Los resultados de la ejecución y la evaluación física y financiera de la gestión de periodos anteriores.
- g) La legislación, las políticas y lineamientos internos y externos, emitidos por el jerarca y los entes u órganos competentes, entre otros, en materia de:
- Estimación y presupuestación de ingresos.
 - Programación de requerimientos de bienes y servicios.
 - Desarrollo organizacional.
 - Equidad e igualdad de género.
 - El financiamiento y la inversión pública.
- h) Las estimaciones de la situación financiera para la vigencia del presupuesto y cualquier otra información que se derive de las proyecciones que se puedan realizar con base en los registros contables patrimoniales de la municipalidad.
- i) El marco normativo y técnico atinente al proceso presupuestario en particular, entre otros:
- Los clasificadores presupuestarios.
 - La estructura programática.
 - La ejecución de actividades de otros subsistemas, tales como el de tesorería, contabilidad y administración de bienes y servicios.
- j) Las iniciativas de la comunidad para el desarrollo territorial.

Fuente: elaboración propia con base en las normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE, Contraloría General de la República, 2012.

Por lo tanto, la fase de formulación presenta como producto final un proyecto de presupuesto o de variación presupuestaria (presupuesto extraordinario o modificación presupuestaria), el cual debe ser sometido a la aprobación interna y externa correspondiente.

Fase de aprobación presupuestaria

Aunque muchos autores la denominan fase de discusión y aprobación, la fase de aprobación por sí sola considera una discusión de los temas relevantes propios del presupuesto. De forma que, es en esta fase donde los tomadores de decisiones conocen, estudian, discuten y aprueban el presupuesto o sus variaciones. La fase de aprobación comprende dos instancias que las normas técnicas sobre presupuesto separan como aprobación interna y aprobación externa.

Aprobación interna

El Código Municipal, en el artículo 17, inciso i), le asigna al alcalde, en su condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales “presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de Desarrollo Municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación”.

Luego, le corresponde al Concejo Municipal, dentro de sus competencias, la aprobación interna; acto que le atribuye el artículo 13, inciso b), del Código Municipal. Así pues, al aprobarse internamente el presupuesto institucional se ejercen las potestades de decisión en cuanto a la asignación de los recursos, considerando entre otros factores, las orientaciones, objetivos y metas de la planificación institucional y la disponibilidad de los recursos financieros que se estiman o se proyectan para el periodo económico respectivo.

Aprobación externa

Posterior a la aprobación interna por parte del Concejo Municipal, el alcalde debe remitir el presupuesto inicial y/o extraordinario a la Contraloría General de la República. El acto de aprobación presupuestaria del órgano contralor se efectúa con base en las atribuciones en los artículos 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR) N.º 7428 y otras leyes conexas.

Tabla 11

Presentación de documentos presupuestarios para la aprobación de la Contraloría General de República

Documento presupuestario	Fecha de presentación	Normativa
Presupuesto inicial	A más tardar el 30 de setiembre del año previo a su vigencia, esto constituye un plazo improrrogable.	Artículo 106 del Código Municipal y 19 de la Ley N.º 7428, Ley de creación de la Contraloría General de la República.
Presupuesto extraordinario	En un plazo máximo de 15 días naturales siguientes a su aprobación.	Artículo 106 del Código Municipal.

Fuente: elaboración propia con base en el Código Municipal y la Ley N.º 7428.

Fase de ejecución presupuestaria

La norma técnica sobre presupuesto 4.1.1. define la ejecución presupuestaria como:

Es la fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que, partiendo del presupuesto institucional aprobado, se aplican para la recaudación o recibo de los recursos estimados en ese presupuesto, con el propósito de obtener bienes y servicios y ejecutar cualquier otro gasto, en cantidad, calidad y oportunidad necesarios para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios (p. 33).

Esta fase inicia a partir del primer día hábil del año y es responsabilidad del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios, según el ámbito de su competencia.

Tabla 12

Responsabilidad del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios en la ejecución del presupuesto

Ejecución del presupuesto

- Implementar y ejecutar los procedimientos internos para adecuar sus actuaciones al bloque de legalidad en:
 - Gestión de los ingresos y de los gastos de manera transparente y acorde con criterios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y calidad.
 - Los diferentes movimientos de la ejecución presupuestaria que aplica la institución.
 - Realizar los respaldos que deben acompañar el registro presupuestario de dichos movimientos.
- Considerar el nivel de desconcentración con que fue formulado y aprobado el presupuesto.
- Establecer y operar un sistema de contabilidad presupuestaria para el registro exacto y oportuno de las transacciones y operaciones financieras y verificar que los registros sean concordantes, en lo que corresponda, con los registros de la contabilidad patrimonial.

Fuente: elaboración propia con base en las normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE, Contraloría General de la República, 2012.

Asimismo, en la fase de ejecución, la administración puede efectuar variaciones presupuestarias, conocidas como presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias, que constituyen los ajustes cuantitativos y cualitativos al presupuesto aprobado por las instancias internas y externas, y que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas y se derivan de cambios en el ámbito interno y externo de origen económico, financiero, administrativo y legal, que ocurren durante el periodo presupuestario. Dichas variaciones requieren una justificación adecuada en función de la necesidad del ajuste al presupuesto y el efecto que dichos ajustes producen en la posibilidad de alcanzar los objetivos y metas (Contraloría General de la República, 2012).

La fase de ejecución finaliza con la elaboración de la liquidación presupuestaria, lo cual corresponde al cierre de las cuentas del presupuesto. Esto se debe hacer al terminar el periodo económico, con lo cual se obtiene el resultado global de la ejecución del presupuesto, tanto a nivel financiero como de los resultados alcanzados acerca de los objetivos y metas previamente establecidos.

Fase de control presupuestario

El control presupuestario constituye una serie de acciones ejecutadas por la municipalidad, con el fin de medir y corregir la ejecución del presupuesto para que se mantenga dentro de los límites previstos en los documentos legalmente aprobados. Este control se lleva a cabo de forma permanente, consistente y oportuna. Además, toma en cuenta el bloque de legalidad, así como los aspectos cualitativos y cuantitativos del plan y presupuesto. En cuanto a esto, las autoridades y funcionarios municipales deberán, al menos, considerar lo siguiente:

- La consecución de los fines y objetivos municipales, así como los medios disponibles para ello.
- El valor agregado del control a la gestión municipal y que el beneficio de su aplicación supere al costo.
- Las características de las diferentes actividades y procesos relacionados con la ejecución del presupuesto.

Así pues, la oportunidad con que se conozca cómo se ejecutan las diferentes metas permitirá que se pueda actuar en forma diligente para reorientar actividades en caso de que se presenten desvíos conforme lo planeado y evitar subutilización de recursos. También, esta fase brinda, como producto, la identificación de desviaciones de lo ejecutado con respecto a lo aprobado, así como la identificación de deficiencias de gestión del proceso presupuestario y su posible desvinculación con lo planificado.

Fase de evaluación presupuestaria

La evaluación del presupuesto es la acción administrativa que analiza sistemática, consistente y oportunamente las áreas relativas a las fuentes de financiamiento, los gastos y la efectividad de la ejecución del presupuesto.

Sumado a ello, esta fase sirva para retroalimentar el ciclo presupuestario en curso, analizar las variaciones detectadas mediante el control y determinar sus causas. Además, para analizar la ejecución en concordancia con el plan anual y con los requerimientos de los munícipes.

En la evaluación debe darse una amplia participación de toda la municipalidad, especialmente de aquellos responsables de programas, quienes deben estar en disposición de aportar con objetividad sus conocimientos para valorar de manera adecuada el resultado de la gestión del presupuesto y los resultados obtenidos. La evaluación no debe limitarse a analizar el comportamiento de los ingresos y gastos en función de

lo presupuestado, ya que también es de importancia el análisis serio de las desviaciones de mayor relevancia, con respecto a lo estimado, que afectan positiva o negativamente los objetivos, metas y resultados alcanzados, previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios.

Vigilancia ciudadana del presupuesto

Si bien el fenómeno de la participación ciudadana atraviesa en forma transversal a todas las funciones y a todas las instituciones públicas, interesa concretar algunas reflexiones acerca de la función constitucional de control.

En efecto, en las democracias occidentales, los representantes del pueblo (los diputados) tienen que velar por los intereses ciudadanos, destacándose la materia presupuestaria conforme a una aplicación del principio de legalidad. No obstante, en la labor de verificar la efectividad de la gestión de los tributos y de los egresos, así como el control fiscal sobre estos, se destaca la insustituible labor de una entidad técnica y especializada, conocida como Entidad de Fiscalización Superior (Contraloría General de la República), que complementa y potencia la labor del Congreso.

Sin embargo, a raíz de la importancia que la lucha contra la corrupción ha adquirido en nuestros países, puede decirse, con bastante grado de certeza, que la participación ciudadana ha surgido del creciente interés que muestran las personas en perder el miedo de denunciar los abusos de las autoridades públicas, de exigir las investigaciones de sus denuncias y de retar a los órganos de control a que realicen su trabajo con la debida diligencia y eficacia.

De manera que, la participación ciudadana, en cuanto a la gestión y vigilancia del presupuesto, requiere de la información exacta, conveniente y oportuna que, en forma independiente y objetiva, proporciona la CGR. Por tal razón, los datos se ofrecen no solo a la propia administración o a los diputados, sino también a los ciudadanos, legítimos interesados de esa información, para permitirles ir conociendo en qué y cómo se gastan los dineros públicos, que son suyos, pues contribuyen a financiarlos con sus impuestos, tasas, contribuciones especiales y parafiscales.

Por lo tanto, la vigilancia ciudadana se ha convertido en el mecanismo de participación en el control de la gestión pública. Los responsables de la vigilancia ciudadana son las personas, asociaciones, instituciones y organizaciones de la comunidad. “La participación ciudadana en la fiscalización pública ha despertado el creciente interés de la comunidad internacional y latinoamericana en el marco de la discusión sobre los modos de fortalecer los sistemas de control nacionales y la rendición de cuentas” (Cornejo, 2016, p. 1).

Además, la vigilancia ciudadana, para incidir en la mejora de la gestión pública, se sirve de la movilización social y el debate en los espacios públicos, así como de las denuncias en los medios de comunicación y en los órganos estatales de control y fiscalización.

Tabla 13

Aspectos importantes de la vigilancia ciudadana

Vigilancia ciudadana

- Incide favorablemente en una mejor gestión municipal al contribuir a mejorar el marco normativo que regula las competencias y funciones, los procesos y mecanismos internos.
- Al hacer uso de los mecanismos y medios de información pública señala las deficiencias y establece recomendaciones para mejorar la veracidad de estos mecanismos, así como la validez de la información pública producida por las municipalidades.
- Promueve prácticas de transparencia en la gestión municipal y mejora los mecanismos de acceso a la información y rendición de cuentas.
- Contribuye a una mayor responsabilidad (rendición de cuentas) de las autoridades y funcionarios/as y a prevenir la corrupción.

Fuente: elaboración propia con base en el documento “La Vigilancia Ciudadana para el Cumplimiento de los Compromisos”, 2011.



Reflexión final

En esta unidad conocimos la base teórica y jurídica del presupuesto, en general y en específico, del presupuesto municipal. También, desarrollamos la función presupuestaria enmarcada en el proceso inherente a las entidades que conforman el Estado, conocido como el proceso presupuestario.

Finalmente, destacamos la importancia de la participación de diferentes actores de la comunidad en relación con la vigilancia del presupuesto.



Mirada adicional

Para conocer específicamente los lineamientos emitidos por la Contraloría General de la República, en cuanto a la formulación y remisión del presupuesto institucional para aprobación externa, puede ingresar a la siguiente página:

<https://www.cgr.go.cr/05-tramites/aprob-presup/ap-gobiernos-locales.html>



Actividad de autoevaluación unidad IV

Elabore un proyecto de presupuesto utilizando los elementos estudiados en todas las unidades, que genere el desarrollo territorial de su municipalidad y que abarque un tema propiciado por la carencia de algún bien o servicio requerido por un grupo vulnerable de su comunidad.

Recuerde considerar los siguientes aspectos:

- Ubicar y escoger un grupo vulnerable de su comunidad para establecer sus necesidades de bienes o servicios que le permitan escoger un tema en específico para su proyecto que contribuya al desarrollo territorial.
- Conformar un equipo de trabajo dando participación a personas de su comunidad que le colaboren en la formulación del proyecto de presupuesto.
- Contacte a una fuerza política, así como a un órgano deliberativo municipal, para que le ayuden a impulsar su proyecto de presupuesto para el desarrollo territorial.
- Revise si el tema de su proyecto se enmarca dentro de los planes de largo, mediano o corto plazo que tiene la municipalidad para el desarrollo territorial; de ser así ubique el programa presupuestario municipal y la persona encargada para coordinar acciones.
- Formule un proyecto de presupuesto que incorpore todos los elementos necesarios para su viabilidad de financiamiento y ejecución con los recursos municipales.

Referencias

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1996). Ley N.º 7600. Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. La Gaceta. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=23261&nValor3=96047

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1974). Ley N.º 5525. Ley de Planificación Nacional. La Gaceta. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=0&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1968). Ley N.º 4240. Ley de Planificación Urbana. La Gaceta. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2002). Ley N.º 8173. Ley General de Concejos Municipales de Distrito. La Gaceta. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47712&nValor3=0&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2010). Ley N.º 8801. Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. La Gaceta. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=67855&nValor3=0&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1994). Ley N.º 7428. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. La Gaceta. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21629&nValor3=0&strTipM=TC

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1995). Ley N.º 7554. Ley Orgánica del Ambiente. La Gaceta. Recuperado de https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=27738
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2016). Ley N.º 9398. Ley para Perfeccionar la Rendición de Cuentas. La Gaceta. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=82634&nValor3=105787&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2000). Ley N.º 8003. Ley Reforma del Artículo 11 de la Constitución Política. La Gaceta. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=29804&nValor3=31496&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). Ley N.º 7794. Código Municipal. La Gaceta. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=0&strTipM=TC
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Recuperado de https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf
- CEPAZ. (2018). Derechos humanos de las poblaciones más vulnerables. Recuperado de <https://cepaz.org/articulos/derechos-humanos-de-las-poblaciones-mas-vulnerables/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf
- Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

-
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2008). Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=65060&nValor3=75882&strTipM=TC
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2012). Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE). Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/normas-tecnicas-presup-publico-10-2020-n.pdf>
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2016). Informe Acerca Del Seguimiento de la Gestión Presupuestaria de los Gobiernos Locales (N.º DFOE-DL-SGP-00002-2016). Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016010671.pdf
- Contraloría General de la República. (2016). INFORMEN.º DFOE-DL-SGP-00002-2016. Informe acerca del seguimiento de la Gestión Presupuestaria de los Gobiernos Locales. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016010671.pdf
- Contraloría General de la República. (2020). El Proceso Presupuestario con Énfasis en el Ámbito Municipal. Curso virtual El Proceso Presupuestario con Énfasis en el Ámbito Municipal. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.
- Contraloría General de la República. (2020). El proceso presupuestario (fases). Curso virtual El Proceso Presupuestario con Énfasis en el Ámbito Municipal. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.
- Contraloría General de la República. (2020). Fase de formulación presupuestaria. Curso virtual El Proceso Presupuestario con Énfasis en el Ámbito Municipal. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.
- Cornejo, C. (2016). Elementos para la Participación Ciudadana en la Fiscalización Pública: una Aproximación desde la Experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014). (Tesis de maestría). Georgetown University, Buenos Aires.

- Corrales, M. (2018). Importancia de la gestión pública en el ámbito municipal. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/opinion/importancia-de-la-gestion-publica-en-el-ambito-municipal/>
- Dirección General del Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú. (2010). Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf
- Elías, L. (2014). La gestión del desarrollo territorial. Programa de Estudios Rurales y Territorios (PERT). Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos. Recuperado de http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/08/14-Gestio%CC%81n-del-desarrollo-territorial-Final_FD_VF.pdf
- Enríquez, A. y Gallicchio, E. (s.f.). Generalidades del concepto Gobernanza y Desarrollo Local. (Versión preliminar).
- Farinós, J. (2008). Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda. Boletín de la A.G.E., núm. 46, pp. 11-32
- García, A. y Verdugo, M. (s. f.). Las Fuerzas Políticas. Recuperado de <https://doctrina.vlex.cl/vid/-318981231>
- González, F. (2009). Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras. Recuperado de <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T10.pdf>
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2011). La Vigilancia Ciudadana para el Cumplimiento de los Compromisos. Recuperado de http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/xvii_0.pdf
- INVU. (s.f.). Planificación, crecimiento y ordenamiento del territorio. Recuperado de <https://www.invu.go.cr/planificacion-urbana-de-ordenamiento-territorial#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20Ordenamiento%20Territorial%3F,la%20sociedad%20en%20un%20territorio.>
- Jaikel, R. y Moraga, M. (2018). Planificación, Presupuesto y Control de la Gestión. (1º edición). San José, Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia

-
- Marsiglia, J. (2016). Fortalecimiento de capacidades para la implementación de un programa de desarrollo territorial que articule provincia-municipios y actores de la sociedad civil. Recuperado de http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/doc_num.php?explnum_id=763
- Marsiglia, J., Pintos, G. (s. f.). La Construcción del Desarrollo Local como Desafío Metodológico. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/La%20construccion.pdf>
- Materán, A. (2008). Las representaciones sociales: un referente teórico para la investigación educativa. *Geoenseñanza*. vol. 13, núm. 2, pp. 243-248.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qga1rkliQTGLxHPcfq7Uxw>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (s. f.). Marco Legal de la Planificación Regional. Recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/marco-legal-planificacion-regional>
- Municipalidad de Palmares. (s. f.). Planes de Largo Plazo. Recuperado de <https://planificacionpalmares.jimdofree.com/pcdhl-palmares/7-plan-de-largo-plazo/>
- Naciones Unidas. (2012). Perspectivas de cohesión social: el pegamento que mantiene unida a la sociedad. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/es/news/policy/perspectivas-de-cohesion-social-el-pegamento-que-mantiene-unida-a-la-sociedad.html>
- Naciones Unidas. (s.f.). ODS 10 Reducción de las desigualdades. Recuperado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/10_Spanish_Why_it_Matters.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (2016). Equidad e Inclusión Social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas. Recuperado de http://www.oas.org/docs/inclusion_social/equidad-e-inclusion-social-entrega-web.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una Estrategia de Investigación. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O'Donnell%20%20Estado%20y%20Politicasy%20Estatales.pdf>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (1994). Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) N.º 23323-PLAN. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52804&nValor3=86800&strTipM=TC
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2009). Reglamento de Creación del Sistema para Procesos de Desarrollo Local Participativo (PRODELO) N.º 35478-MP-PLAN. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66399&nValor3=78078&strTipM=TC
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2013). Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación N.º 37735-PLAN. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=0&strTipM=TC
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf
- Puras, J. (2014). Manual sobre Gestión de Resultados de Desarrollo. Recuperado de <https://fconcordiaylibertad.org/hmasd/H+Dped13.pdf>
- Roldán, P. (s. f.). Organización. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/organizacion.html>
- Roncancio, G. (2019). Estrategia: ¿Qué es? y las herramientas para crearla. Recuperado de <https://gestion.pensemos.com/estrategia-que-es-y-las-herramientas-para-crearla>
- Roncancio, G. (2018). ¿Qué es la Planeación Estratégica y para qué sirve? Recuperado de <https://www.coursehero.com/file/51721313/Qu%C3%A9-es-la-Planeaci%C3%B3n-Estrat%C3%A9gica-y-para-qu%C3%A9-sirvedocx/>

Sáenz, J. (s. f.). Rendición de cuentas para autoridades municipales y las personas múnicipes. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2014). Dictamen N.º 276. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18406&strTipM=T

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1999). Resolución N.º 5445-99. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=8771&strTipM=T

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2017). Resolución N.º 13577. Recuperado de <https://vlex.co.cr/vid/692821125>

Sandoval, C.; Sanhueza, A. y Williner, A. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39055-la-planificacion-participativa-lograr-un-cambio-estructural-igualdad-estrategias>

Serrano, C. (2011). Gobernanza para el Desarrollo Económico Territorial en América Latina. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf

Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. (2019). Gobierno abierto, un modelo basado en tres pilares: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Recuperado de <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rna/article/view/2741/3559>

Universidad Estatal a Distancia. (2015). Nuevo material de Educación Cívica. Niveles décimo y undécimo. Recuperado de https://coned.uned.ac.cr/images/Antologias/Academicas/10_11/ANTOLOGIA_10_11_CIVICA.pdf

Universidad Estatal a Distancia. (s. f.). Glosario Estratégico Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. Recuperado de <https://www.uned.ac.cr/extension/idiomas/173-ifcmdl/estudios-y-publicacion/907-glosario-estrategico-instituto-de-formacion-y-capacitacion-municipal-y-desarrollo-local>

Universidad Nacional de Costa Rica. (2014). Contribución de la extensión universitaria y la gestión municipal a la promoción de la planificación participativa en Costa Rica. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/309564885_Contribucion_de_la_extension_universitaria_y_la_gestion_municipal_a_la_promocion_de_la_planificacion_participativa_en_Costa_Rica

Universitat Pompeu Fabra. (2014). Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Recuperado de https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHGV_Manual.pdf

Vargas, J. P y Monge, C. (2011) Gobernabilidad y gobernanza local en Territorialización de las políticas públicas. San José, C.R.: Fundación DEMUCA

