

# Análisis de la relación que tiene la Planificación y la Ejecución Presupuestaria en las Municipalidades de Costa Rica

## Analysis of the relationship between Planning and Budget Execution in the Municipalities of Costa Rica

*Gabael Armas Vallejos*  
Universidad Nacional  
Campus Omar Dengo  
Heredia, Costa Rica

[gabael.armas.vallejo@una.cr](mailto:gabael.armas.vallejo@una.cr)



<https://orcid.org/0000-0002-9238-7825>

### Resumen

El objetivo de este estudio es analizar la incidencia que tiene la planificación en la gestión presupuestaria en las municipalidades de Costa Rica, dado que presentan algunas deficiencias tales como recurso humano poco calificado, problemas de planificación, centralismo en las prácticas políticas y financieras y baja ejecución del presupuesto.

Para lograr lo propuesto, se llevó a cabo una investigación de tipo descriptiva, tomando como referencia la base de datos del Índice de Gestión Municipal 2018, de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

Como resultados, se obtiene que en la variable Obligaciones por financiamiento, hay una relación positiva entre el cumplimiento del plan operativo y la ejecución presupuestaria. Adicionalmente, hay relación positiva entre el presupuesto participativo y la ejecución presupuestaria. Caso contrario, las municipalidades con plan regulador, causa un efecto negativo de -8.99 sobre las obligaciones por financiamiento.



En la variable Inversión en proyectos locales, las municipalidades que cumplen con el plan operativo tienen un efecto negativo (-0.89%) sobre la inversión en proyectos locales. También hay una relación negativa entre el presupuesto participativo (-0.89%) y la ejecución presupuestaria. Hay una relación positiva entre la existencia de planes reguladores y la ejecución presupuestaria, dándose un efecto positivo de 4.3% en la inversión en proyectos locales.

Se concluye que, las variables de cumplimiento plan operativo y presupuesto participativo afectan positivamente a las obligaciones por financiamiento, pero en las inversiones de proyectos locales, ambas tienen un efecto negativo.

**Palabras clave:** Ejecución presupuestaria, planificación, gestión municipal, presupuesto participativo, inversión y obligaciones por financiamiento.

### Abstract

The objective of this study is to analyze the incidence that planning has on budget management in the municipalities of Costa Rica, given that they present some deficiencies such as: low-qualified human resources, planning problems, centralism in political and financial practices, and low budget execution.

To achieve what was proposed, a descriptive investigation was carried out, taking as a reference the database of the Municipal Management Index 2018, of the Comptroller General of the Republic of Costa Rica.

As a result, it is obtained that in the variable Obligations for financing, there is a positive relationship between compliance with the operating plan and budget execution. Additionally, there is a positive relationship between the participatory budget and budget execution. Otherwise, the municipalities with a regulatory plan cause a negative effect of -8.99 on financing obligations.

In the variable Investment in local projects, the municipalities that comply with the operational plan have a negative effect (-0.89%) on the investment in local projects. There is also a negative relationship between the participatory budget (-0.89%) and budget execution. There is a positive relationship between the existence of regulatory plans and budget execution, with a positive effect of 4.3% on investment in local projects.

It is concluded that, the operational plan and participatory budget compliance variables positively affect financing obligations, but in local project investments, both have a negative effect.

**Keywords:** Budget execution, planning, municipal management, participatory budget, investment and financing obligations.

## Introducción

Hay una revolución mundial en la gestión pública, lo que supone un cambio de paradigma en la administración pública de la burocracia a la post-burocracia, que destaca la gestión administrativa en relación con la administración por valores. Para Kasim y Hudson (2006), la economía política global cambiante ha creado nuevos desafíos, dificultades y oportunidades comerciales para la comunidad.

Uno de los desafíos es replantearse el nuevo rol del Estado en el marco de la influencia que ejercen los procesos de globalización y cómo afectan dichos procesos en la dinámica de las instituciones públicas. Common (1998) plantea la Globalización de la nueva Gestión Pública, así mismo, la define como la aplicación universal de la política pública; sin embargo, concluye que la política de transferencias de las distintas técnicas de Nueva Administración Pública parece estar en aumento.

Desde la perspectiva de Harris (1995), las organizaciones del Estado (entre ellas los Gobiernos locales) tienen más exigencia por parte de la Hacienda Pública, a utilizar estrategias de gestión e indicadores de rendimiento, con el fin de justificar la financiación de sus programas o proyectos.

Además de la exigencia de la Hacienda Pública, los Gobiernos Locales, cada vez se ven presionados por una ciudadanía más informada y que exige más servicios, deben dar respuesta ofreciendo un servicio oportuno y de alta calidad, como respuesta a los deseos de una ciudadanía en aumento atenta y crítica (Worrall, Collinge, Hill, 1998). Lo anterior implica un cambio de concepción de los usuarios de servicios públicos al ser considerados por las instituciones públicas como los “clientes” (Store y Dahl, 2004).

Los últimos años han sido testigos de cambios importantes en la gestión del sector público desde el punto de vista de Albuquerque (2004):

“El análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización en los países de América Latina y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra también que estas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica, a pesar del contexto escasamente favorable en los diferentes países de la región.” (p.160)

El nuevo contexto, afectado por los procesos de apertura, crecimiento poblacional, globalización, la descentralización que desde los años 80 se viene gestando en las instituciones del Estado por medio de la transferencia de competencias a las Municipalidades, exige a dichas instancias a ser más eficientes en la Gestión. Prueba de ello, es la política de Descentralización y fortalecimiento impulsada por el Gobierno de Costa Rica el 5 de febrero del 2008.

En Latinoamérica, los Gobiernos Locales presentan comúnmente los siguientes problemas, entre otros:

- organización inadecuada
- recursos humanos no calificados para afrontar el cambio
- recursos financieros a veces limitados
- problemas de ejecución presupuestaria, gestión ineficiente
- gerencia de liderazgo
- carencia de procesos de planificación a corto, mediano y largo plazo.

Estos aspectos han obligado a muchas municipalidades a tener que buscar nuevas formas o métodos creativos para optimizar la asignación de los recursos.

Desde la perspectiva del Estado costarricense, Molina (2006) plantea que el modelo centralista es un componente de

la ingobernabilidad, pues cada día el Gobierno Central es menos capaz de atender las necesidades de los ciudadanos. Así mismo, indica que las municipalidades por estar más cerca de los habitantes, tienen la capacidad de conocer los problemas de la ciudadanía. Sin embargo, hay una escasa posibilidad de ofrecer soluciones.

En Costa Rica, los Gobiernos Locales tienen como desafío desarrollar nuevas competencias y prestar servicios que antes estaban a cargo del Estado, lo que demanda por parte de los usuarios de los servicios municipales, un rol más activo de las municipalidades en la promoción del desarrollo local. En este sentido, el Gobierno de la República de Costa Rica lanza la política de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense.

Dicha política se firma en el mes de febrero 2008, según el IFAM (2008) contempla los siguientes aspectos:

a-autonomía fiscal: busca la transferencia de recursos a las municipalidades de una forma óptima.

b-coparticipación: busca un eficiente y eficaz enlace institucional, evita la duplicidad de funciones y aprovecha al máximo los recursos existentes.

La Contraloría General de la República ha planteado que las municipalidades requieren operar con un enfoque más gerencial, lo cual no significa abandonar la misión social del municipio, sino más bien darle una visión integradora en el manejo de sus áreas. Se requiere de cambios en la formación, así como en la actitud pasando a una definida orientación al cliente; que desde la perspectiva de la administración pública, es el ciudadano. (Store y Dahl, 2004).

Uno de los grandes retos que tienen las municipalidades, es mejorar la imagen y ser más eficientes en los servicios que ofrecen, considerando que el régimen municipal, *“está siendo fuertemente cuestionado por la ineficacia en la prestación de servicios y el alto costo del inadecuado uso de los recursos públicos, que al fin*

*de cuentas se le factura a los ciudadanos”* (Informe No. DFOE-SM-233/2002, Contraloría General de la República, p.5-7).

En el caso de Costa Rica, se podría afirmar que el modelo de gestión municipal es burocrático-prestador de servicios (limpieza de vías, suministro de agua, cobro de tributos, recolección de basura), con grandes limitaciones para llevar adelante políticas de desarrollo local, entre ellas: las condiciones económicas, deficiencias organizacionales (recurso humano poco calificado), problemas de planificación, centralismo en las prácticas políticas y financieras y debilidades en la ejecución presupuestaria. Desde el punto de vista organizacional, el modelo de gestión de las instituciones del Estado Costarricense se ha caracterizado entre otros aspectos por:

- división centralizada y verticalizada del trabajo
- dificultad para adaptarse a los cambios mediante procesos de modernización
- poco liderazgo
- exceso de trámites

Con respecto a la ejecución presupuestaria, este tema ha cobrado gran interés en las últimas décadas, en el contexto de la disminución de los niveles de confianza en políticos nacionales y locales (Penderson y Hartley 2008).

Un dato relevante que evidencia los problemas de planificación en la ejecución presupuestaria por parte de las municipalidades en Costa Rica, es la Contraloría General de la República de Costa Rica (en adelante CGRC), que realizó improbaciones presupuestarias a 10 municipalidades por exceso en la estimación de ingresos, acción que se toma para evitar posibles problemas. Por ejemplo, la poca recaudación de ingresos que los respalde, así como el incumplimiento de objetivos y metas trazados en sus instrumentos de planificación institucional, la continuidad de los servicios y la ejecución de proyectos de inversión en obra pública.

Con base en los argumentos anteriores y partiendo de la idea de que una correcta planificación permite una eficiente ejecución de acciones, especialmente, aquellas relacionadas con una eficiente ejecución presupuestaria, el principal objetivo de este trabajo es evaluar el impacto que tiene la planificación en la ejecución presupuestaria en las municipalidades de Costa Rica.

La organización del trabajo se ha estructurado de la siguiente forma: el primer apartado se refiere a la justificación teórica y el planteamiento de hipótesis, el segundo define el marco metodológico, el tercero plantea el Modelo de trabajo de la investigación. En el siguiente, se realiza el análisis de la información y se presentan los resultados del estudio, finalmente se establecen las conclusiones del estudio y las recomendaciones.

## **Marco teórico y la hipótesis planteada**

La clave para una recuperación económica en las empresas reside en gran medida, en que son ellas mismas, las que deben ser generadoras de confianza y credibilidad por medio del control presupuestario que ha de unir estrategias y presupuesto (Muñiz, 2009).

Considerando el presupuesto como una herramienta de planificación, Muñiz (2009), indica que:

El presupuesto es una herramienta de planificación que de una forma determinada, integra y coordina las áreas, actividades departamentos y responsables de una organización y que expresa en términos monetarios los ingresos, gastos y recursos que se generan en un periodo determinado para cumplir con los objetivos fijados en la estrategia. (p.41).

Por otra parte, Bonari *et.al.*, (2015) menciona que uno de los instrumentos de gestión que efectúa mejoras tangibles en la administración pública es la vinculación entre planificación y el presupuesto; ya que promueve la conducción estratégica, alinea las prioridades gubernamentales y la asignación de fondos con los resultados alcanzados por las políticas de gobierno.

Según Bonari *et.al.*, (2015),

se pueden distinguir al menos cuatro ventajas de la vinculación entre planificación y presupuesto: contribuye a generar consistencia en las acciones de gobierno, mejora la asignación de los recursos públicos, coordina las acciones de los distintos organismos públicos y mejora el desempeño de los gerentes públicos. (p.3).

Otra de las relaciones entre planificación y presupuesto es como los programas y proyectos se materializan en planes de actividades que van a indicar las metas específicas, los presupuestos se hallan en el nivel más detallado de la planeación al constituir una expresión financiera de los resultados esperados, en tiempo y modo económicos para la organización. (Burbano, 2005)

A criterio de Sotelo (2008),

La Planificación Operativa es el proceso mediante el cual una organización diseña en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión. En tanto que la Formulación Presupuestaria debe reflejar estos procesos productivos garantizando que los recursos financieros estén asignados adecuadamente y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación.” (p.154).

La Contraloría General de la República (CGRC) indica que las municipalidades deben dar solución a problemas como poco personal capacitado en contratación administrativa, y la falta de instrumentos relacionados con la administración y fiscalización de la ejecución de proyectos de infraestructura cantonal.

Sotelo (2008) plantea que la desvinculación entre el proceso presupuestario y las prácticas de planificación representa un gran riesgo, ya que quita potencialidad a las nuevas propuestas convirtiendo la planificación en una práctica estéril, en tanto, no

se encuentra ligada a los criterios de factibilidad basados en la asignación de recursos.

En el informe de ejecución presupuestaria para el periodo 2021 de la CGRC, se ven reflejados los grandes problemas de planificación y ejecución presupuestaria que tienen las municipalidades de Costa Rica.

Algunos problemas que afectan la gestión pública municipal en Costa Rica son falta de liderazgo, problemas presupuestarios, subejecución presupuestaria, inexistencia de una verdadera autonomía municipal, descentralización, falta de verdaderas políticas públicas para el fortalecimiento del régimen municipal, carencia de un modelo organizacional adecuado y moderno.

Según la CGRC, para el ejercicio económico 2021 las municipalidades presupuestaron la suma de  $\phi$ 531.711 millones, distribuidos de la siguiente forma:

**Tabla 1**

*Distribución general del presupuesto, Municipalidades de Costa Rica*

Fuente	Monto	%
Ingresos Corrientes	$\phi$ 405.909 millones	(76%)
Ingresos de Capital	$\phi$ 97.086 millones	(18%)
clase Financiamiento	$\phi$ 28.715 millones	(5%)

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de datos de la Contraloría General de la República de Costa Rica (2021).

En el ejercicio económico 2021, la Contraloría General de la República plantea que, para la toma de decisiones en materia presupuestaria, las municipalidades deben considerar métodos estadísticos, financieros y matemáticos, que permitan realizar estimaciones sólidas y ajustadas a la realidad económica actual.

Por otra parte, Sotelo (2008) ha insistido en la importancia de la planificación en la constitución del vínculo planificación-presupuesto.

Los argumentos anteriores dejan en evidencia que la planificación es un aspecto relevante en los procesos de ejecución presupuestaria. Ante esto (Bonari,2005) se cuestiona:

¿Qué sucede cuando está ausente la articulación entre el presupuesto y la planificación de las políticas públicas? Por un lado, cuando el presupuesto no tiene vinculación con un plan estratégico, fomenta las prácticas incrementalistas del gasto público, debido a que estas no se basan sobre criterios de eficacia y eficiencia. (p.5).

Por todo lo anterior, se plantean las siguientes hipótesis:

H1 Existe una relación positiva entre el cumplimiento del plan operativo y las obligaciones por financiamiento.

H2 Existe una relación positiva entre el cumplimiento del plan operativo y la inversión en proyectos locales.

H3 Existe una relación positiva entre el presupuesto participativo y las obligaciones por financiamiento.

H4 Existe una relación positiva entre el presupuesto participativo y la inversión en proyectos locales.

H5 Existe una relación positiva entre el plan regulador y las obligaciones por financiamiento.

H6 Existe una relación positiva entre la tenencia de plan regulador y la inversión en proyectos locales.

## Marco metodológico

La presente investigación es de tipo descriptivo (Sampieri, 2014) y de enfoque cuantitativo, pues se presentan datos numéricos con análisis estadístico. Para ello, se trabaja el programa estadístico STATA.

La fuente de datos para realizar este estudio procede del Índice de Gestión Municipal de la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGRC) para el año 2018. La CGRC es el máximo ente contralor del Estado Costarricense que tutela, supervisa y controla el ejercicio de la función pública. Por ello, se analiza la base de datos proporcionada por la CGRC durante el periodo 2018.

Según la CGRC (2019), “El Índice de Gestión Municipal (IGM) para el periodo 2018 ha sido desarrollado con base en los datos suministrados por los gobiernos locales en el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM). El IGM se encuentra conformado por 14 áreas de evaluación y 61 indicadores distribuidos en cinco ejes: Desarrollo y gestión institucional; Planificación, Participación ciudadana y rendición de cuentas; Gestión de desarrollo ambiental; Gestión de servicios económicos (gestión vial) y; Gestión de servicios sociales.”

Población: La base de datos original utilizada para alcanzar el objetivo de esta investigación contiene información de las 81 municipalidades de Costa Rica, que para dicho periodo (2018) conformaban el 100% de la población. Se trabaja con la muestra total, ya que para el 2018, estaba representada por las 81 municipalidades seleccionadas en el estudio del Índice de Gestión Municipal.

En cuanto al método, para efectos de la presente investigación, se tomaron únicamente los datos de los ejes: Desarrollo y gestión institucional, planificación, participación, participación ciudadana y rendición de cuentas específicamente aquellos datos relacionados con las variables en estudio.

El modelo propuesto intenta determinar si la planificación es un factor determinante en la ejecución presupuestaria de las municipalidades de Costa Rica. La variable independiente(y) es la ejecución presupuestaria (y) será entendida como obligaciones de financiamiento y la inversión en proyectos locales. Aspectos que son relevantes a hora de evaluar la gestión de las municipalidades y, al momento de medir el impacto de la gestión en el desarrollo local; lo que se traduce en beneficios para los ciudadanos.

Por otra parte, para determinar la planificación, se utilizó un conjunto de variables independientes(x) que a criterio del investigador intentan explicar la ejecución presupuestaria, tales como existencia de planes operativos, planes reguladores y presupuestos participativo. Cabe rescatar que se analizaron los resultados desde la perspectiva del comportamiento de las variables X en dos escenarios: aplicando el modelo base y el otro es aplicando el modelo de regresión completo.

### El modelo del trabajo:

Determinar si la planificación (Cumplimiento plan operativo, presupuesto participativo, Cant.Plan Regulador) por parte de las municipalidades explica una mejora en la gestión presupuestaria (obligaciones por financiamiento, inversión en proyectos locales).

$$\begin{aligned} \text{Ejecución presupuestaria} = & \beta_1 \text{ cumplimiento plan operativo}x + \beta_2 \text{ presupuesto participativo}x + \beta_3 \text{ Cant. Plan Regulador}x \\ & + \text{Cumplimiento plan operativo } i \text{ X pres\_participativo } i \\ & + \text{Cumplimiento plan operativo } i \text{ X Cant.PlanRegulador } i \end{aligned}$$

### Resultados

Para el desarrollo de esta parte, se desplegaron las tablas de estadísticos descriptivos utilizando el comando summarize a las siguientes variables:

**Tabla 2**  
*Estadística descriptiva para las variables seleccionadas*

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Oblig.Financiamiento	81	81.0458	24.60967	0	100
Inver. Proyectos locales	81	60.82074	29.76449	0	100
Cumplimiento del plan operativo	81	63.36173	17.77195	24.2	100
pres_participativo	81	41.05753	32.75129	0	100
Cant.PlanRegulador	81	1.716049	3.500838	0	23

Fuente: elaboración propia, 2021.

En el cuadro uno, se observa que la inversión en proyectos la media es de 60.82, es decir, del total de las municipalidades están invirtiendo alrededor de un 60% de sus presupuestos participativos en inversión orientadas al desarrollo en proyectos locales.

Las obligaciones por financiamiento se refieren al monto de recursos ejecutados por concepto de Amortización e intereses de préstamos (sin compromisos) vrs monto de recursos presupuestados en Amortización e Intereses de préstamos. En este sentido, la media es de 81, es decir, las municipalidades, durante el periodo de estudio están cumpliendo con sus obligaciones financieras en un 81%.

Con respecto a los planes operativos anuales, el cumplimiento del plan operativo tiene una media de 63.36, es decir, del total de las 81 municipalidades, un promedio de 63% cumple con las metas establecidas en los planes operativos anuales.

La cantidad de planes reguladores existentes en las municipalidades de Costa Rica presentan en promedio un 1.7 del plan regulador por cada municipalidad. No obstante, algunas municipalidades presentan hasta 4 o 5 planes reguladores; caso contrario, en 24 municipalidades, a la fecha no existe plan regulador.

La Contraloría General de la República contempla como un rubro importante dentro de la planificación el presupuesto participativo, que se refiere a los Recursos ejecutados en proyectos de inversión definidos por los ciudadanos o concejos de distrito. El resultado porcentual es como un 41% de las municipalidades han planificado en función de un presupuesto bajo el enfoque participativo, en donde los actores sociales participan activamente en la formulación de dichos presupuestos.

## Aplicación y análisis del modelo base de regresión

**Tabla 3**

*Regresión lineal modelo base. Relación de la planificación en la ejecución presupuestaria (obligaciones por financiamiento e inversiones de proyectos)*

Planificación:	Obligaciones financiamiento(y)		Inver. Proyectos locales(y)	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
Cumplimiento plan operativo	0.4093618	0.1382364***	0.3640335	0.1930429***
pres_participativo	0.1553831	0.0778747*	0.1570389	0.1106231***
CantPlanRegulador	0.3246699	0.4956868***	-0.239463	0.6569282***
<b>Intercepción</b>	48.17113	11.3877	48.17113	14.09343
<b>F test</b>	<b>4.02***</b>		<b>2.05***</b>	
<b>Prob &gt; F</b>	<b>0.0103</b>		<b>0.1143</b>	
<b>R-squared</b>	<b>0.1450</b>		<b>0.0809</b>	
<b>Root MSE</b>	<b>23.194</b>		<b>29.266</b>	
<b>Obs.</b>	<b>81</b>		<b>81</b>	

Errores robustos \*, \*\*, \*\*\* indican el nivel de significancia al 10 %, 5 % y 1 %, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia 2021, a partir de la utilización del software estadístico STATA

### Obligaciones por financiamiento, modelo base:

Según el modelo de regresión base, las municipalidades que tienen un aumento en el cumplimiento de las metas o planes operativos, implican una relación positiva de un 0.40%, en las obligaciones por financiamiento de las inversiones en proyectos. Por tanto, se acepta la hipótesis H1.

Las municipalidades que implementan la participación ciudadana en los procesos de diseño, elaboración y ejecución de presupuestos participativos, demuestran un incremento en la inversión de los proyectos locales de un 0.15%. Existe una relación positiva entre el presupuesto participativo y la ejecución presupuestaria,

por consiguiente, se confirma la hipótesis H3 porque el presupuesto participativo genera un efecto positivo estadísticamente significativo al 10% sobre las obligaciones por financiamiento.

Del modelo de regresión, se puede deducir que contar con planes reguladores, causa un efecto positivo en las obligaciones financieras de un 0.32%, confirmando la hipótesis H5. Esto podría obedecer a que, al contar con un reordenamiento, distribución y uso del territorio, las municipalidades tienen la posibilidad de ubicar exactamente al contribuyente, clasificar mejor el uso de la tierra y sobre eso cobrar las patentes municipales. Ello incide en una mejor gestión de cobros y recaudación de impuestos; lo que permite obtener más recursos para poder saldar las obligaciones financieras y, de esta forma, estar al día en la cancelación de créditos y amortizaciones.

### **Inversión en proyectos locales, modelo base:**

Existe una relación positiva entre el cumplimiento del plan operativo y la ejecución presupuestaria, por tanto, se confirma la hipótesis H2. Lo anterior dado que la variable de la planificación más determinante y que incide muy significativamente en la variable relacionada con la inversión en proyectos locales, es el cumplimiento del plan operativo que refleja una relación positiva de un 0.15%.

Según el modelo de regresión base, las municipalidades que tienen un aumento en el cumplimiento de las metas y el plan operativo, muestran una relación positiva en la inversión de los proyectos locales de un 0.32%., confirmando la hipótesis H4.

Sin embargo, un dato relevante, es que contar con planes reguladores, no precisamente causa un efecto positivo en los proyectos de inversión local (-2.39%). Ello podría obedecer a la especificidad de que los planes reguladores se centran en la distribución y uso del territorio. Dado lo anterior, la existencia de plan regulador genera un efecto negativo estadísticamente significativo sobre la inversión en proyectos locales, es decir, no existe una relación positiva entre la existencia de plan regulador y la ejecución presupuestaria por lo que se rechaza la hipótesis H6.

## Aplicación y análisis del modelo completo de regresión

**Tabla 4**

*Regresión modelo completo. Impacto de la planificación en la inversión de proyectos locales y obligaciones por financiamiento*

Planificación:	Obligaciones por financiamiento		Inver. Proyectos		
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	
plan_cumpmetasx1	0.8646492	0.2260559***	-0.2515167	0.3712883***	
pres_partx2	0.9955259	0.3042153***	-0.8974762	0.5498908***	
CantPlanRegx3	-8.999667	8.831977***	4.309516	17.8396***	
c.plan_cumpmetasx1#c.pres_partx2	-0.0130316	0.0041925*	0.0162019	0.0075787**	
CantPlanRegx3#c.plan_cumpmetasx1					
	1	0.0349527	0.1293375	-0.0114425	0.2778013
	2	0.0520416	0.3312462	0.0211351	0.5490565
	3	0.6831917	0.4895878	-0.5816636	1.075723
	5	0.8163968	0.8188185	-0.5724512	1.608628
	9	2.738541	1.79755	-2.205333	3.607089
	11	1.560718	1.418915	-0.8780736	2.876513
	13	1.360306	1.192875	-0.7058431	2.467284
	14	2.764076	2.756243	-0.9237572	5.49992
	23	3.177312	3.261403	-1.41205	6.591729
<b>Intercepción</b>		<b>23.31348</b>	<b>16.98713</b>	<b>69.91087</b>	<b>24.93831</b>
<b>F(7, 67)</b>		-		-	
<b>Prob &gt; F</b>		-		-	
<b>R-squared</b>		<b>0.2950</b>		<b>0.2307</b>	
<b>Root MSE</b>		<b>22.579</b>		<b>28.705</b>	
<b>Obs.</b>		<b>81</b>		<b>81</b>	

Errores robustos \*, \*\*, \*\*\* indican el nivel de significancia al 10 %, 5 % y 1 %, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia 2021, a partir de la utilización del software estadístico STATA

### Obligaciones por financiamiento, modelo completo:

Las municipalidades que cumplen con el plan operativo tienen un crecimiento importante en las obligaciones por financiamiento de 0.86%, lo que muestra un comportamiento muy

positivo en cuanto a la relación entre planificación y ejecución presupuestaria. De esta forma, se valida la hipótesis H1, ya que existe una relación positiva entre la planificación (por medio del cumplimiento del plan operativo) y la ejecución presupuestaria.

Por otra parte, las municipalidades que implementan la participación ciudadana en los procesos de diseño, elaboración y ejecución de presupuestos participativos, demuestran un incremento en la inversión de los proyectos locales de un 0.99%. Existe una relación muy positiva entre el presupuesto participativo y la ejecución presupuestaria, por consiguiente, se confirma la hipótesis H3 porque el presupuesto participativo genera un efecto positivo estadísticamente significativo sobre las obligaciones por financiamiento.

Al aplicar el modelo completo, llama poderosamente la atención que las municipalidades con plan regulador causan un efecto negativo de -8.99 sobre las obligaciones por financiamiento; esta situación podría obedecer a que la implementación de un plan regulador trae sus beneficios en la captación de recursos a mediano y largo plazo. Por tanto, se rechaza la hipótesis H5. Para hacerle frente al cumplimiento de las obligaciones financieras (pago de intereses, amortizaciones, préstamos de Banca Estatal o IFAM, por ejemplo) se requiere generar recursos frescos en el corto plazo.

### **Inversión en proyectos locales, modelo completo:**

Las municipalidades que cumplen con el plan operativo tienen un crecimiento en las obligaciones por financiamiento de desarrollo local de -0.25%, la hipótesis H2, porque el grado de cumplimiento de los planes operativos en las municipalidades genera un efecto menos positivo estadísticamente significativo sobre la inversión en proyectos locales.

Por otra parte, las municipalidades que implementan la participación ciudadana en los procesos de diseño, elaboración y ejecución de presupuestos participativos, demuestran un efecto negativo en la inversión de los proyectos locales de un -0.89%.

En este caso, existe una relación negativa entre el presupuesto participativo y la ejecución presupuestaria, por consiguiente, se rechaza la hipótesis H4 porque el presupuesto participativo genera un efecto menos positivo estadísticamente significativo sobre la inversión en proyectos locales.

Al aplicar el modelo completo llama poderosamente la atención que la existencia de planes reguladores causa un efecto positivo de 4.3% en la inversión en proyectos locales, lo que podría obedecer a que la implementación de un plan regulador trae sus beneficios a mediano y largo plazo en cuanto a ubicación exacta del contribuyente, clasificación de patentes por zonas (urbana, industrial, comercial, turística, etc.). Al existir una relación positiva, entre la existencia de planes reguladores y la ejecución presupuestaria, se acepta la hipótesis H6 porque el presupuesto participativo genera un efecto positivo estadísticamente significativo sobre la inversión en proyectos locales.

## Conclusiones

Las municipalidades invierten alrededor de un 60% de sus presupuestos participativos en inversión orientada al desarrollo en proyectos locales; sin embargo, deben estar alineados, no solo con el plan operativo, también con la planificación estratégica.

Las municipalidades, durante el periodo de estudio, cumplen con sus obligaciones financieras en un 81%; no obstante, hay un 19% que no lo está haciendo, lo que puede generar problemas de cumplimiento y de pago; lo que afecta la ejecución presupuestaria y el desarrollo de proyectos de interés común.

Del total de las 81 municipalidades, un promedio de 63% cumplen con las metas establecidas en los planes operativos anuales. A pesar de ello, un 37% no está cumpliendo con lo establecido en los planes operativos.

Algunas municipalidades han presentado hasta 4 o 5 planes reguladores y en 24 municipalidades no existe plan regulador en el periodo de estudio.

Las municipalidades han planificado en función de un presupuesto participativo en un 41%. A pesar de que se ha insistido en la participación ciudadana en el desarrollo de acciones de interés comunal, un 59% de las municipalidades no están incorporando dicho enfoque en la formulación de sus presupuestos.

Se concluye que, en el modelo completo de regresión, las variables se comportan de una forma distinta, por ejemplo, la variable relacionada con la existencia de planes reguladores afecta positivamente la inversión en proyectos locales, contrariamente, en las obligaciones por financiamiento tiene un efecto negativo en dichas inversiones.

Otra conclusión radica en que el modelo completo de regresión, las variables de cumplimiento del plan operativo y presupuesto participativo afectan positivamente a las obligaciones por financiamiento, pero en las inversiones de proyectos locales, ambas tienen un efecto negativo.

## Recomendaciones

Se recomienda a las municipalidades monitorear permanentemente las inversiones en proyectos locales, de tal forma que puedan estar alineadas con la planificación estratégica (Plan operativo y Plan de Desarrollo Cantonal).

Se recomienda que las municipalidades definan estrategias para la implementación, control y seguimiento de los planes reguladores ya que tienen un efecto positivo en la inversión en proyectos locales.

Se recomienda evitar el exceso de endeudamiento o asumir obligaciones financieras que eventualmente puedan afectar el cumplimiento de las obligaciones por financiamiento, ya que tienen un efecto negativo en las inversiones de proyectos locales.

Se recomienda que el IFAM desarrolle un Diagnóstico de necesidades de Capacitación (DNC), a efectos de poder sistematizar

procesos de capacitación destinados a mejorar las capacidades en materia de ejecución presupuestaria, articulación institucional, planificación estratégica, en especial, la planificación prospectiva, con el fin de aprovechar al máximo los recursos existentes.

Finalmente, una de las limitantes es que se trabajó únicamente con la base de datos del año 2018; por tanto, para trabajar temas de impacto se requiere mínimo cinco años. Por consiguiente, se recomienda para futuros estudios trabajar con más periodos del Índice de Gestión Municipal, a efectos de aplicar otros instrumentos de análisis cuantitativo como el Panel Data. También se recomienda incluir factores relacionados con la planificación prospectiva y la ejecución presupuestaria, a fin de enriquecer el análisis.

## Referencias

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista CEPAL*. n° 82, pp. 157-171.
- Bonari D., Gasparín J., Dieguez G. & Sánchez J. (2015). *La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Recuperado de: <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/1255.pdf>
- Burbano J. (2005) *Presupuestos, enfoque de gestión, planeación y control de recursos*. Ed. McGraw Hill. 3ra. edición.
- CLAD (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista Reforma y Democracia*. No. 40, pp. 151-176, ISSN 1315-2378. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533671007.pdf>
- Common, (1998). Convergence and transfer: a review of the globalization of new public management. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11 No. 6, 1998, pp. 440-450. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/profile/>

[Richard-Common/publication/235276440\\_Convergence\\_and\\_Transfer\\_A\\_Review\\_of\\_the\\_Globalisation\\_of\\_New\\_Public\\_Management/links/56b2239c08ae5ec4ed4b28a8/Convergence-and-Transfer-A-Review-of-the-Globalisation-of-New-Public-Management.pdf](https://doi.org/10.15359/respaldo.6-2.2)

Contraloría General de la República de Costa Rica, (2021). *Perspectiva presupuestaria de los gobiernos locales*. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2018.pdf>

Franklin, E. (1998). *Organización de Empresas. Análisis, diseño y estructura*. UNAM, México, Ed. McGraw-Hill.

Frederickson, G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration". *Public Administration Review*, Vol. 56 No. 3, pp. 263-70.

Harris, B. (1995). Quality process analysis: a technique for management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 8 No. 1, pp. 11-19.

IFAM, (2008). *Sí, a la descentralización y al fortalecimiento del régimen municipal costarricense. Costa Rica. Departamento Unidad Técnica. ISBN 978-9977-42-042-4*.

Kasim, R. & Hudson, J. (2006). *FM as a social enterprise*. Emerald Group Publishing Limited. Facilities Vol. 24 No. 7/8, pp. 292-299

Molina, F. (2006). *La Democracia desde el Municipio: el nuevo Estado descentralizado*. 1 ed. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro. 202p.; 14 x 21,5 cm.

Muñiz L. (2009). *Control presupuestario, planificación, elaboración y seguimiento del presupuesto*. España. Ed. Profit, Barcelona. Recuperado de: <https://books.google.com.pe/books?id=-nPGWEj5OfsC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Penguin Group, New York, NY.
- OdAM, (2009). *La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA. Costa Rica. ISBN 978-9968-809-51-1
- Pedersen, D. & Hartley, J. (2008). The changing context of public leadership and management, Implications for roles and dynamics. *International Journal of Public Sector Management* Vol. 21 No. 4, 2008 pp. 327-339
- Sampieri (2014). *Metodología de la investigación*. Editorial McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A.6ta edición
- Silva, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina . *Revista Cepal* No. 85. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11001>
- Silva I. (2003) *Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional*. Chile. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (ILPES)
- Sotelo A. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 40, febrero, 2008, pp. 151-176.
- Store, P. J. & Dahl, R. J. (2004). Value based Management in local Public organizations: A Danish Experience. Caso de estudio: Municipalidad de Aalborg. *Cross cultural Management: An International Journal*; Vol. 11, No.2, pp. 71-94.
- Worrall, L. Collinge, C., Bill T. (2004). *Managing strategy in local government*. Vol. 10 No. 5, pp. 305-32