



Universidad Nacional de Costa Rica

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Economía

“Lineamientos para política pública que contribuyan al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal”

Tesis de Grado

Sustentantes:

Jose Antonio Garbanzo Núñez

María José Monge Gutiérrez

Campus Omar Dengo, Heredia

Abril, 2022

Universidad Nacional de Costa Rica

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Economía

“Lineamientos para política pública que contribuyan al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal”

Tesis de Grado

Trabajo Final de Graduación sometido a consideración del Tribunal Examinador para optar por el grado de Licenciatura en Economía.

Sustentantes:

Jose Antonio Garbanzo Núñez

María José Monge Gutiérrez

Campus Omar Dengo, Heredia

Abril, 2022

I. Tribunal examinador

Máster Christian Figueroa Araya
Representante de la Decana, Facultad de Ciencias Sociales

Dra. Shirley Benavides Vindas
Directora, Escuela de Economía

M.Sc. Carlos Arguedas Campos
Tutor

Dra. Gabriela Ortiz Valverde
Lectora

M.Sc. María Fernanda Vega Solano
Lectora

José Antonio Garbanzo Núñez
Sustentante

María José Monge Gutiérrez
Sustentante

II. Índice de Contenido

III.	Índice de Tablas	7
IV.	Índice de Figuras	9
V.	Índice de Gráficos	10
VI.	Listado de siglas y acrónimos.....	12
VII.	Dedicatoria.....	14
VIII.	Agradecimientos	14
	Introducción.....	15
	Capítulo 1: Generalidades de la Investigación	19
1.1.	Antecedentes	19
1.2.	Justificación y planteamiento del problema	34
1.2.1.	Delimitación espaciotemporal	38
1.2.2.	Relevancia de la investigación	38
1.2.3.	Pertinencia de la investigación	39
1.2.4.	Relación con el desarrollo.....	39
1.2.5.	Pregunta problema de investigación y sub preguntas de investigación.....	40
1.3.	Objetivos de la investigación.....	41
1.3.1.	Objetivo general	41
1.3.2.	Objetivos específicos	41
	Capítulo 2: Marco Teórico	42
2.1.	Economía del Desarrollo	42
2.1.1.	Primeros postulados sobre el desarrollo económico.....	43
2.1.2.	Nuevos pensamientos de desarrollo y crecimiento económico	44
2.2.	Desarrollo Local.....	49
2.2.1.	Visiones del desarrollo local	51
2.3.	Inversión Pública	54
2.3.1.	Formación Bruta de Capital Fijo.....	55
2.3.2.	Gasto de Capital.....	56
2.4.	Política Pública	59
	Capítulo 3: Metodología de la investigación.....	64
3.1.	Enfoque de la Investigación	64
3.2.	Tipo de investigación.....	64
3.3.	Universo de la investigación.....	65

3.3.1.	Sujetos y fuentes de información	65
3.3.2.	Población o Muestra, conjunto investigado u otros	65
3.4.	Técnicas e instrumentos de investigación.....	66
3.4.1.	Análisis documental.....	66
3.4.2.	Bases de datos	67
3.4.3.	Metodología para la elaboración de lineamientos de política pública	67
3.4.4.	Indicadores y variables de resultados.....	68
3.4.4.1.	Indicadores de Ingresos.....	68
3.4.4.2.	Indicadores de Gastos	69
3.4.4.3.	Indicadores de Autonomía Municipal	71
3.4.4.4.	Indicadores de Deuda	71
3.4.4.5.	Indicadores de Sensibilidad Estadística a la Inversión	72
3.5.	Alcances y limitaciones	73
3.6.	Matriz Metodológica: definición conceptual y operacional de las variables	75
3.7.	Cronograma	76
Capítulo 4:	Análisis de resultados	79
4.1.	Contextualización del desarrollo local de la Región Huetar Norte.....	79
4.1.1.	Aspectos Generales	79
4.1.2.	Estrategia Regional	84
4.1.2.1.	Marco jurídico de las municipalidades de Costa Rica.....	85
4.1.2.2.	Estructura Institucional para el desarrollo de las municipalidades de Costa Rica.....	88
4.1.2.3.	Plan de Desarrollo Regional.....	90
4.1.3.	Planificación Local.....	96
4.1.3.1.	Índice de Gestión Municipal (IGM).....	100
4.1.3.2.	Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc).....	104
4.1.3.3.	Índice de Competitividad Cantonal (ICC).....	109
4.1.3.4.	Índice de Desarrollo Social (IDS).....	113
4.1.4.	Presupuesto Municipal	116
4.2.	Caracterización de la evolución de la inversión pública municipal en la Región Huetar Norte	119
4.2.1.	Finanzas Municipales.....	119
4.2.1.1.	Generación del Ingreso.....	120
4.2.1.2.	Eficiencia administrativa del gasto	123

4.2.2.	Gasto de capital en infraestructura física y de servicios.....	127
4.2.2.1.	Gasto de capital municipal	128
4.2.2.2.	Coeficiente de inversión municipal	132
4.2.2.3.	Efectividad presupuestaria municipal	135
4.2.3.	Financiamiento directo e indirecto.....	137
4.2.3.1.	Déficits y superávit presupuestarios municipal.....	138
4.2.3.2.	Endeudamiento municipal.....	141
4.2.3.3.	Flexibilidad financiera municipal	142
4.2.3.4.	Indicadores de Calidad Presupuestaria	145
4.3.	Lineamientos para política pública que contribuyan al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal.....	147
4.3.1.	Eje I: Finanzas municipales sostenibles y financiamiento innovador para el desarrollo local	150
4.3.1.1.	Lineamiento 1.....	150
4.3.1.2.	Lineamiento 2.....	152
4.3.1.3.	Lineamiento 3.....	153
4.3.2.	Eje II: Diversificación de la inversión para el desarrollo sostenible y fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos locales	157
4.3.2.1.	Lineamiento 4.....	157
4.3.2.2.	Lineamiento 5.....	159
4.3.2.3.	Lineamiento 6.....	160
4.3.2.4.	Lineamiento 7.....	161
4.3.3.	Eje III: Promoción del comercio, control migratorio y progreso de las ciudades.....	163
4.3.3.1.	Lineamiento 8.....	163
4.3.3.2.	Lineamiento 9.....	164
4.3.3.3.	Lineamiento 10.....	165
	Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones.....	168
	Referencias	173
	Anexos	184

III. Índice de Tablas

Tabla 1	20
Costa Rica: división cantonal y regional de acuerdo con MIDEPLAN (2019)	20
Tabla 2	22
Costa Rica: Características geográficas (en km²) y cantidad de población (miles) de la Región Huetar Norte, por cantón (2017). Valores nominales	22
Tabla 3	23
Costa Rica: Principales productos de exportación para la región Huetar Norte (2008 – 2009). En porcentaje sobre el total de exportaciones de la región	23
Tabla 4	24
Costa Rica: Atractivos turísticos para la Región Huetar Norte (s.f).....	24
Tabla 5	25
Costa Rica: Número de posición del ranking en el ICC entre 2006 y el 2011.....	25
Tabla 6	28
Costa Rica: Leyes aprobadas para el período 2000 – 2010.....	28
Tabla 7	33
Costa Rica: Líneas de acción para abordar los sectores prioritarios para el desarrollo de la Región Huetar Norte (2012).	33
Tabla 8	48
Elementos del desarrollo: una visión desde los países de bajos ingresos (2005)	48
Tabla 9	52
Visiones del desarrollo local (2004)	52
Tabla 10	61
Etapas de la Resolución de Problemas y del Ciclo de Políticas Públicas (1999).....	61
Tabla 11	76
Cronograma: identificación de fases, actividades, plazos y responsables del proyecto de investigación. 76	
Tabla 12	80
Región Huetar Norte: Características por ubicación geográfica	80
Tabla 13	80
Región Huetar Norte: Indicadores de Pobreza y Educación (2019). Cantidad de habitantes.....	80
Tabla 14	83
Región Huetar Norte: Condición de Actividad (2019). Cantidad de Habitantes	83
Tabla 15	83
Región Huetar Norte: Decil de ingreso per cápita del hogar neto (2019). Cantidad de habitantes	83
Tabla 16	87
Costa Rica: Acciones de mejora del Programa de Mejoramiento para la capacidad de gestión municipal Red Vial Cantonal (2018).	87
Tabla 17	88
Costa Rica: Líneas de Servicio que ofrece el IFAM.....	88
Tabla 18	89
Costa Rica: Servicios que ofrece la UNGL	89
Tabla 19	93
Costa Rica: Planes cantonales de desarrollo humano local de Upala, Los Chiles y Guatuso (2014).....	93

Tabla 20	95
Región Huetar Norte: Líneas de acción del Plan de Desarrollo Regional.....	95
Tabla 21	97
Región Huetar Norte: Departamentos en la estructura organizacional de las municipalidades	97
Tabla 22	104
Región Huetar Norte: Áreas de mayor reto de acuerdo con los resultados del IGM para el año 2018. .	104
Tabla 23	108
Costa Rica: Categorías para la evaluación del IDHc a partir de los resultados del Índice (2020).....	108
Tabla 24	112
Costa Rica: Categorías para la evaluación del ICC a partir de los resultados del Índice (2016)	112
Tabla 25	112
Región Huetar Norte: Promedio simple del 2010 – 2018, de los cantones para los 7 pilares que componen el ICC. En valores de Índice	112
Tabla 26	117
Costa Rica: Estructura para incluir la información presupuestaria de las municipalidades en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).....	117
Tabla 27	131
Costa Rica: Asuntos y entes públicos de coordinación interinstitucional para los gobiernos locales (2021)	131
Tabla 28	155
Costa Rica: Estándar de los bonos temáticos de acuerdo con la Bolsa Nacional de Valores (BNV)	155
Tabla 29	166
IBERDROLA: Claves que convierten una ciudad en una Ciudad Inteligente (2021)	166

IV. Índice de Figuras

Figura 1	53
Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local (2004)	53
Figura 2	62
Principales elementos que deben contener las Políticas Públicas (2016)	62
Figura 3	69
Costa Rica: Clasificador de Ingresos del Sector Público. Desagregación al segundo nivel.....	69
Figura 4	70
Costa Rica: Clasificador de Gastos del Sector Público. Desagregación al segundo nivel	70
Figura 5	85
Costa Rica: Marco Legal que contribuye con la Administración Pública Municipal (2014)	85
Figura 6	91
Región Huetar Norte: Dimensiones del Plan de Desarrollo Regional, e identificación de los problemas de la región (2014).....	91
Figura 7	100
Costa Rica: Ejes y áreas evaluados en el Índice de Gestión Municipal 2010 – 2018.....	100
Figura 8	105
Costa Rica: Variables e indicadores del IDHc 2010 – 2018	105
Figura 9	110
Costa Rica: Pilares y variables del Índice de Competitividad Cantonal 2010 – 2018	110
Figura 10	114
Costa Rica: Composición del IDS según dimensiones (2013 y 2017)	114

V. Índice de Gráficos

Gráfico 1	31
Región Huetar Norte: Gasto administrativo versus gasto capital para las municipalidades, en el periodo de 2006 – 2010. En porcentaje	31
Gráfico 2	32
Costa Rica: Gasto de capital en relación con el gasto total de las municipalidades de la región Huetar Norte para el periodo 2006 – 2010. En porcentaje	32
Gráfico 3	101
Región Huetar Norte: Resultados del IGM para el periodo 2010 – 2018. En valores del Índice.....	101
Gráfico 4	103
Región Huetar Norte: Resultados de Ejes evaluados en el IGM para el 2018. En valores del Índice.....	103
Gráfico 5	106
Región Huetar Norte: Resultados del IDHc para el periodo 2010 – 2018. En valores de Índice.....	106
Gráfico 6	107
Región Huetar Norte: Resultados del Índice de Esperanza de Vida, Bienestar Material y de Conocimiento Cantonal para el periodo 2010 – 2018. En valores de Índice.....	107
Gráfico 7	111
Región Huetar Norte: Resultados del ICC para el periodo 2010 – 2018. En valores de Índice	111
Gráfico 8	115
Región Huetar Norte: Resultados del Índice de Desarrollo Social para los años 2013 y 2017. En valores de Índice	115
Gráfico 9	121
Región Huetar Norte: Ingresos propios en relación con los ingresos totales para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje.....	121
Gráfico 10	122
Región Huetar Norte: Principales fuentes de ingresos de las municipalidades para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje.....	122
Gráfico 11	123
Región Huetar Norte: Transferencias acumuladas recibidas en relación con los ingresos totales acumulados para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje	123
Gráfico 12	125
Región Huetar Norte: Eficiencia administrativa en el gasto municipal para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje.....	125
Gráfico 13	127

Región Huetar Norte: Coeficiente de autonomía en el gasto operativo municipal para el periodo 2010 – 2019. En términos relativos	127
Gráfico 14	129
Región Huetar Norte: Gasto de capital ejecutado para el periodo 2010 – 2019. En millones de colones 129	
Gráfico 15	130
Región Huetar Norte: Principales componentes del gasto de capital agregado para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje.....	130
Gráfico 16	133
Región Huetar Norte: Indicador sobre el Coeficiente de Inversión Municipal para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje.....	133
Gráfico 17	134
Región Huetar Norte: Sensibilidades estadísticas entre el Coeficiente de Inversión, las Transferencias de Capital Recibidas y la Eficiencia Administrativa para el periodo 2010 – 2019.....	134
Gráfico 18	136
Región Huetar Norte: Efectividad presupuestaria del gasto de capital para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje.....	136
Gráfico 19	138
Región Huetar Norte: Estructura de las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales. En porcentaje.....	138
Gráfico 20	140
Región Huetar Norte: Tasa financiera superavitaria para el periodo 2010 – 2019. En términos relativos 140	
Gráfico 21	142
Región Huetar Norte: Nivel de apalancamiento promedio en cada gobierno local para el período 2010 – 2019. En porcentaje.....	142
Gráfico 22	144
Región Huetar Norte: Flexibilidad financiera según municipio para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje 144	
Gráfico 23	145
Región Huetar Norte: Indicadores de Calidad Media Presupuestaria para el periodo 2010-2019.....	145

VI. Listado de siglas y acrónimos

AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
APP	Alianzas Público – Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNV	Bolsa Nacional de Valores
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CINDE	Coalición Nacional para el Desarrollo
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CONAVI	Consejo Nacional de Viabilidad
COREDES	Consejo Regional de Desarrollo
DIM	Departamento para la Inversión Municipal
ECE	Encuesta Continua de Empleo
EFP	Estadísticas de Finanzas Públicas
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAM	Gran Área Metropolitana
ICC	Índice de Competitividad Cantonal
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDS	Índice de Desarrollo Social
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IGM	Índice de Gestión Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
RVC	Red Vial Cantonal de Caminos
STEPT	Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencias
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TIF	Tax Increment Financing
UCR	Universidad de Costa Rica
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
ZEES	Zona Económica Especial

VII. Dedicatoria

A la familia, que siempre ha estado presente y apoyando todas las metas y objetivos propuestos en la vida y en el recorrido académico, siendo la inspiración para seguir creciendo como ser humano y de manera profesional.

VIII. Agradecimientos

El agradecimiento estaría dirigido a todo el equipo de trabajo, iniciando con Carlos Arguedas, tutor académico de la investigación, por el tiempo, el proceso de guía y el apoyo para que lleváramos acabo el estudio. Adicionalmente, a las lectoras de la investigación Gabriela Ortiz y María Fernanda Vega, por sus recomendaciones y apoyo en la tesis de licenciatura. Ha sido un proceso largo, y acompañado de todos ustedes ha permitido una trayectoria excepcional en esta fase de la carrera de Economía en la Universidad Nacional.

Introducción

La inversión pública como componente de la producción nacional tiene su relevancia desde distintas dimensiones, en general, cumple su papel como motor dinamizador de la economía, genera empleo, aumenta el bienestar de la ciudadanía y puede ser un factor complementario de las decisiones de inversión del sector privado, obteniendo como consecuencia una mayor competitividad.

Desde el enfoque institucional, dicha mejora en el país es posible alcanzarla desde el uso racional y efectivo de los recursos. La implementación de proyectos de inversión tiene como base fundamental el análisis de los costos y tiempos que conlleva la materialización de una idea para el beneficio de la población meta.

Sin embargo, según organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el desarrollo integral de las fases que explican de forma global el ciclo de un proyecto de inversión puede dotar a los gobiernos de un espacio presupuestario más holgado, mediante la puesta en práctica de mejoras sobre la optimización de los recursos, lo cual permite a los gobiernos locales obtener un mayor impacto sobre los indicadores de desarrollo socioeconómicos.

Los proyectos de inversión pública se fundamentan sobre las diferentes necesidades que los agentes económicos demandan y no son capaces de cubrir en su totalidad por el alto costo o el recurso humano y la maquinaria que conlleva para su realización, para esto se toma en cuenta la participación de los gobiernos mediante la intervención en las decisiones económicas de las personas, por lo que es importante el papel que cumplen las unidades institucionales locales para detectar aquellas obras que son prioritarias para el desarrollo integral de las comunidades.

Satisfacer las necesidades de infraestructura pública y de servicios más elementales para las comunidades se encuentra a cargo de las municipalidades, quienes, según la estructura sectorial o territorial, en la que se define parte del alcance de los gobiernos locales dentro de la planificación del país, representan la unidad más pequeña en la descentralización del poder. No obstante, es la unidad institucional con mayor conocimiento de los problemas que enfrentan la población y, por lo tanto, la entidad capaz de atender las áreas prioritarias del cantón con mayor efectividad que forma centralizada.

La ruralidad y las zonas alejadas del Gran Área Metropolitana (GAM) muestran condiciones de rezagos que se evidencian en los resultados del Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc), el Índice de Desarrollo Social (IDS) y el Índice de Competitividad Cantonal (ICC). Los retos para la mejora de estos indicadores están en función del papel predominante que tienen los municipios en dichos lugares del país.

La Región Huetar Norte de Costa Rica, además de estar ubicada fuera del GAM, cuenta con la particularidad de tener a San Carlos, uno de los mejores municipios ubicados en el ranking del

Índice de Gestión Municipal (IGM), así como a los municipios más rezagados (Los Chiles, Upala y Guatuso), el índice es elaborado por la Contraloría General de la República (CGR).

La presente investigación realiza un abordaje del gasto en inversión pública municipal en la Región Huetar Norte, de tal forma que a partir del comportamiento de las variables a investigar se puedan generar lineamientos de política pública, teniendo en cuenta las características y particularidades de la región en estudio. Dichos lineamientos llevan como base la metodología implementada por Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), para elaboración de políticas públicas.

La Región Huetar Norte se caracteriza por contar con atractivos turísticos importantes y una dinámica agropecuaria relevante para satisfacer la demanda interna del país sobre algunos bienes de consumo básico. Además, la región está ubicada en una zona estratégica para el comercio intrarregional, debido a que es altamente transitable por su comunicación con diversos puntos del país, entre ellos el puerto caribeño y el aeropuerto de Liberia.

No obstante, la región tiene diversas asimetrías que permiten ser contrastadas entre los cantones que la integran debido principalmente a su ubicación, su autonomía presupuestaria, el progreso social y el desarrollo humano, así como los recursos que destina para la inversión.

Se debe destacar que los cantones con mayor rezago son los que se encuentran limitando con la frontera norte y según la CGR cuenta con los gobiernos locales peor calificados en gestión municipal, mientras que aquellos alejados del límite fronterizo dentro de la región cuentan con mayor progreso socioeconómico y mejores calificaciones sobre administración de los recursos públicos locales.

La presente investigación académica cuenta con cinco capítulos y un anexo estadístico que respalda los datos utilizados para la elaboración de los resultados. En los siguientes párrafos se mencionan los principales apartados para cada capítulo y se explica brevemente su contenido.

El capítulo 1 está conformado por tres apartados en los que se desarrollan los antecedentes del objeto de estudio, la justificación y planteamiento del problema y los objetivos de la investigación, respectivamente.

El apartado de antecedentes abarca aspectos como: características generales de los gobiernos locales, división socioeconómica en Costa Rica, desarrollo de la región Huetar Norte e información sobre el comportamiento del gasto de inversión pública municipal en la región.

El capítulo 2 se refiere al marco de referencias teóricas y conceptuales utilizados como base para el abordaje del objeto de estudio y su análisis según las principales teorías sobre el desarrollo económico y el uso de la inversión como factor dinamizador del bienestar local.

Los subapartados del segundo capítulo incluyen el tema de las teorías del desarrollo económico, las visiones del desarrollo local y los principales conceptos acerca de inversión

pública, así como la composición y alcance de una política pública como guía para la implementación de buenas prácticas.

El planteamiento metodológico se detalla en el capítulo 3, el cual incluye los apartados sobre el enfoque y tipo de investigación, sujetos y fuentes de información, población muestra, y los instrumentos e indicadores a utilizar para el desarrollo de la investigación.

El alcance metodológico toma relevancia para la investigación, debido a su enfoque cuantitativo y la presentación de los indicadores con los que se evalúa el estado de las finanzas municipales de la región en estudio durante al menos ocho años.

La evolución de las diferentes partidas presupuestarias, incluido el gasto en inversión, se lleva a cabo con datos de la CGR para el periodo 2010 – 2019. Dicho análisis es cubierto por una serie de indicadores financieros, con los que es posible demostrar la calidad de las finanzas municipales y, por consiguiente, evaluar tanto el desempeño como la efectividad de los entes locales respecto al gasto de capital efectuado.

El comportamiento de estos resultados, aunado a los índices de desarrollo y la estructura institucional a nivel municipal son elementos claves para la elaboración de los distintos lineamientos que sustentan el valor agregado de la presente investigación, como medidas a tomar en cuenta dentro de la región para lograr una mayor cobertura y eficiencia del gasto público, focalizado en la inversión como motor dinamizador de la economía.

El capítulo 4 se divide en tres apartados, los primeros dos contienen los resultados de la investigación, mientras que el último apartado presenta la propuesta de los lineamientos de política pública como pautas de mejora para la optimización de los recursos.

El primer apartado evidencia las asimetrías más relevantes a partir de los índices de desarrollo y la estructura institucional de las municipalidades, mientras que el segundo apartado presenta la calidad de los resultados financieros a partir del análisis sobre el gasto en inversión municipal y los factores presupuestarios que afectan directamente dicha partida.

Entre los principales hallazgos en ambos apartados es importante rescatar la carencia de una estructura organizacional sólida y delimitada sobre la atención directa de los proyectos de inversión municipal y que las municipalidades cuentan con una alta flexibilidad financiera y bajos niveles de presión sobre el gasto de capital, lo cual permite a estas entidades explorar nuevas oportunidades de financiamiento sostenible para la inversión.

De acuerdo con lo anterior, el apartado de lineamientos para política pública contiene ejes específicos orientados hacia la optimización de los recursos públicos, mediante líneas de acción que representen a los entes locales oportunidades de mejora en ámbitos específicos como su organización, la generación de ingresos y la financiación sostenible para la inversión.

El capítulo 5 cierra el proceso de investigación con las principales conclusiones y recomendaciones, de acuerdo con la delimitación del objeto de estudio y los resultados presentados en el capítulo 4.

En general, existe un amplio contraste entre los cantones que se encuentran cercanos al paso fronterizo y aquellos más al centro del país, mientras que todos los municipios cuentan con una alta concentración de su inversión en la construcción y mejoramiento de vías cantonales, dejando de lado la diversificación de la inversión.

Para alcanzar una mayor cobertura de los sectores altamente competitivos en la región y lograr una ramificación exhaustiva de la inversión pública local, se propone la adopción de un esquema sostenible sobre las finanzas municipales y un mejor aprovechamiento de los instrumentos de financiación para el desarrollo, con los cuales sea posible impulsar una agenda común hacia ciudades inteligentes y altamente capaces de aprovechar el comercio intrarregional.

El enfoque del gasto municipal debe estar fundamentado sobre el servicio y el buen vivir de los ciudadanos. Para esto es indispensable incrementar el volumen de inversiones con carácter productivo, que puedan complementar el sector privado y crear sinergias que estimulen la competitividad local. De esta manera, es posible aumentar el empleo, reducir las brechas entre los diferentes cantones e impulsar el desarrollo sostenible de las ciudades.

Capítulo 1: Generalidades de la Investigación

1.1. Antecedentes

Costa Rica es un país con una superficie territorial de 51.100 km^2 y una población estimada de 5.111.238 habitantes de acuerdo con la proyección de la población total para el 2020 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (INEC, 2011). El territorio está compuesto por 7 provincias, 82 cantones y 486 distritos.

La delimitación territorial y densidad poblacional son distintas en cada provincia, cantón o distrito, es decir, normalmente las zonas con mayor densidad poblacional son aquellas que se encuentran cerca de la capital del país, específicamente en el Valle Central: Alajuela, Cartago, Heredia y San José; que además conforman la GAM (Morales, 2010).

Cada cantón cuenta actualmente con un municipio o ente público local, el cual, según el Código Municipal, Ley n.º7794 (1998) y sus reformas, son personas jurídicas estatales con patrimonio propio, personalidad y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus objetivos. Entre los objetivos de las municipalidades se pueden mencionar: la promoción de un desarrollo local participativo e inclusivo, el fomento de políticas públicas locales que apoyen los derechos de los ciudadanos, el acuerdo de presupuestos y su ejecución, entre otros.

Dentro de los límites territoriales de cada cantón, dicha Ley confiere a las municipalidades ciertos fines, entre ellos el de poder programar sus presupuestos y ejecutarlos, percibir y administrar tributos, así como prestar a las personas residentes de cada cantón servicios públicos esenciales como la recolección de basura, la dotación de agua y la limpieza de zonas públicas.

Adicionalmente, los municipios deben generar políticas públicas locales e inclusivas, que promuevan líneas de acción orientadas hacia la consolidación de un desarrollo local participativo y democrático. Dentro de los propósitos mencionados, existe un espacio para el fomento de la inversión pública desde las comunidades, articulada por los gobiernos locales, donde se ponen en marcha proyectos necesarios para el mejoramiento del bienestar individual y colectivo de las personas.

La autonomía política administrativa de los gobiernos locales en los cantones se origina con la aprobación del Código Municipal de 1998, el cual establece el proceso que se debe seguir para nombrar a las autoridades locales, alcaldes, Regidores Municipales y Síndicos Distritales, por medio de una votación universal y directa de los ciudadanos integrantes del cantón (Morales, 2010).

Lo que posibilita la toma de decisiones por cuenta propia y en virtud de que en su administración no intervengan terceros, de forma tal que el desarrollo del cantón, la prestación de servicios, así como la recolección de tributos municipales, sean funciones encomendadas a la

labor de los líderes locales y comunales a través de un Concejo Municipal, la administración de los municipios y los comités vecinales de enlace existentes en cada cantón.

Bajo la actual estructura organizativa de los gobiernos locales, resulta relevante comprender y analizar la evolución de la inversión que desde dichos entes se lleva a cabo, siendo este un factor fundamental en el aporte a la producción nacional y, por consiguiente, como motor de desarrollo en cada una de las actividades económicas del país.

La distribución territorial administrativa con la que cuenta el país permite realizar un abordaje acotado de la realidad mediante el estudio de una región socioeconómica en particular. De acuerdo con la división regional y cantonal que realiza MIDEPLAN a nivel socioeconómico, se identifican en total 6 regiones, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

Costa Rica: división cantonal y regional de acuerdo con MIDEPLAN (2019)

Región Brunca	Región Huetar Caribe	Región Chorotega	Región Pacífico Central	Región Huetar Norte	Región Central	
Pérez Zeledón	Pococí	La Cruz	Puntarenas	Upala	Acosta	Mora
Buenos Aires	Guácimo	Liberia	Montes de Oro	Guatuso	Alajuela	Montes de Oca
Corredores	Siquirres	Bagaces	San Mateo	Los Chiles	Alajuelita	Moravia
Coto Brus	Matina	Cañas	Esparza	San Carlos	Alvarado	Naranjo
Golfito	Limón	Tilarán	Orotina	Río Cuarto**	Aserrí	Oreamuno
Osa	Talamanca	Abangares	Garabito	Sarapiquí	Atenas	Palmares
		Carrillo	Parrita	Peñas Blancas*	Barva	Paraíso
		Santa Cruz	Quepos	Alajuela Sarapiquí*	Belén	Poás
		Nicoya			Cartago	Puriscal
		Hojancha			Curridabat	San Isidro

Región Brunca	Región Huetar Caribe	Región Chorotega	Región Pacífico Central	Región Huetar Norte	Región Central	
		Nandayure			Desamparados	San José
					Dota	San Pablo
					El Guarco	San Rafael
					Escazú	Santa Ana
					Flores	Santa Bárbara
					Valverde Vega	Santo Domingo
					Grecia	Tarrazú
					Heredia	Tibás
					Jiménez	Turrialba
					La Unión	Turrubares
					León Cortes Castro	Vázquez de Coronado
					Goicoechea	San Ramón
					Zarcelero	

Fuente: Elaboración propia con información de MIDEPLAN (2019, p.1).

Nota*: Corresponden a distritos.

Nota**: Formalmente comenzó sus labores como municipalidad a partir del 2020.

De acuerdo con MIDEPLAN (2014), la Región Huetar Norte, está compuesta desde de la década de los setenta por 5 cantones y 37 distritos en total, sus límites se detallan de la siguiente forma:

La Región Huetar Norte limita al Norte con la República de Nicaragua, al Sur con la Región Central, al Oeste con la Región Chorotega y al Este con la Región Huetar Caribe. Según Decreto Ejecutivo N.º 7944-P de 26 de enero de 1978, Regionalización Oficial de Costa Rica y sus modificaciones, se define esta región como el área que comprende los cantones de San Carlos, Guatuso, Los Chiles y Upala, de la Provincia de Alajuela, y el cantón de Sarapiquí de la Provincia de Heredia; además, los distritos de San Isidro de Peñas Blancas del cantón San Ramón, Río Cuarto del cantón de Grecia y Sarapiquí del cantón de Alajuela. En total, la región la conforman 37 distritos. (MIDEPLAN, 2014, p. 16)

Dentro de las características geográficas de la región, se puede destacar que los cantones de San Carlos y Sarapiquí son los que cuentan con la mayor extensión territorial y densidad poblacional, información que se puede constatar con los datos que se muestran en la tabla 2.

Tabla 2

Costa Rica: Características geográficas (en km^2) y cantidad de población (miles) de la Región Huetar Norte, por cantón (2017). Valores nominales

Cantones	Extensión territorial (km^2)	Población (habitantes)
Guatuso	757,6	18.305
Los Chiles	1.361,8	30.815
San Carlos	3.347,1	187.953
Upala	1.582,4	51.198
Sarapiquí	2.137,4	74.394

Fuente: Ulate, A.; Mayorga B. & Alfaro, J. (2017). *Índice de Competitividad Cantonal 2006 – 2016*, (p. 96, 102, 104, 106, 142). San José: Universidad de Costa Rica.

Es importante destacar, que hasta el 2017 el territorio costarricense estaba compuesto por 81 cantones. A partir de marzo de dicho año, el distrito Río Cuarto perteneciente a Grecia, Alajuela se convirtió en el décimo sexto cantón de la provincia de Alajuela y el sexto cantón de la Región Huetar Norte, organizando sus primeras elecciones de representantes en febrero del 2020. Debido a esto, Río Cuarto no se tomará en cuenta para el desarrollo de la investigación.

En la Región prevalece el cultivo de arroz, maíz, banano, palma aceitera, frutas cítricas y actividades ganaderas, en forma extensiva, como principal fuente económica de los habitantes. (Piedra, 2014).

Entre los principales productos de exportación se encuentra la piña, la yuca y las plantas ornamentales como puede observarse en la tabla 3, mientras que la producción de leche para su comercialización, así como de los lácteos derivados de esta, representan el fuerte de la actividad agropecuaria para abastecer a la economía interna.

Tabla 3

Costa Rica: Principales productos de exportación para la región Huetar Norte (2008 – 2009). En porcentaje sobre el total de exportaciones de la región

Productos	2008	2009
Piña	57,6%	64,8%
Jugos y concentrados de frutas	14,8%	12,4%
Yuca	6,6%	5,7%
Banano	4,3%	4,7%
Otros frutos sin cocer congelados	1,4%	1,7%
Plantas ornamentales	1,7%	1,3%

Fuente: Barahona, et. al; (2011). *Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica, 2010*, (p. 193). San José, Costa Rica: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

La industria turística constituye una de las actividades económicas de desarrollo más reciente en la Región Huetar Norte, cuya característica ha sido su acelerado dinamismo en los últimos 20 años, transformando comunidades, anteriormente dedicadas principalmente a las actividades agropecuarias, en importantes centros de servicios turísticos a nivel nacional de acuerdo con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT, s.f).

Según datos estadísticos del ICT, para el periodo 2015 – 2019, la oferta de hospedajes que cuentan con una declaratoria turística en el país se ha incrementado en promedio un 6,64%, mientras que la estimación sobre el piso de la demanda internacional, es decir, el registro de las personas que ingresan vía aérea y se hospedan al menos una noche en la llanura norte, representa en promedio un 34,10% del total de visitantes; dicha variable presenta un crecimiento promedio del 12,12% aproximadamente.

Cada cantón tiene al menos un atractivo turístico para su explotación, los cuales involucran diversas actividades económicas como el entretenimiento y la recreación, investigación científica y de servicios. En esta última categoría se agrupan otras actividades derivadas del dinamismo que genera el turismo y que tienen una relevancia importante en la economía local, como lo son el hospedaje, los restaurantes, el transporte y el comercio en general.

La tabla 4 muestra a modo de resumen los atractivos más importantes en la Región Huetar Norte y las actividades potenciales que se pueden desarrollar. La explotación adecuada de los recursos naturales que posee la zona contrae beneficios directos para la población y los gobiernos locales como el empleo y la recolección de rentas respectivamente.

Tabla 4

Costa Rica: Atractivos turísticos para la Región Huetar Norte (s.f)

Producto / mercado	Atractivo	Actividades potenciales
Naturaleza ecoturismo	○ Volcán Arenal	○ Senderismo
	○ Catarata Río Fortuna	○ Caminatas
	○ Aguas Termales	○ Observación de Flora y Fauna
	○ Bosques y áreas prístinas	○ Cabalgatas
	○ Río Celeste	○ Rafting
	○ Caño Negro	○ Safaris flotantes
	○ Laguna Arenal	○ Cuadracíclos
	○ Juan Castro Blanco	○ Descanso salud
	○ Estación La Selva	○ Canopy
	○ Río Sarapiquí	○ Deportes acuáticos
○ Boca Tapada – San Carlos	○ Viajes en bote	
Turismo en fincas	○ Fortuna	○ Recolección de verduras
	○ Sarapiquí	○ Ordeño
	○ Upala	○ Vivencia en casas rurales
	○ Los Chiles	○ Cabalgatas
	○ Boca Tapada – San Carlos	○ Cosecha de tubérculos
Turismo de aventura	○ Laguna (embalse) Arenal	○ Deportes acuáticos
	○ Bosques y Reservas Privadas	○ Recorridos en el dosel del bosque
	○ Ríos de la Zona	○ Rafting
Cultura indígena	○ Preserva Indígena Malekus	○ Disfrute de eventos programados de manifestaciones culturales autóctonas del asentamiento indígena Maleku
	○ Museo Cultural Indígena	○ Venta de Artesanías
Científico	○ Caño Negro	○ Investigación científica
	○ La Selva	○ Observación de flora y fauna
	○ Juan Castro Blanco	
	○ Río Celeste	
	○ Boca Tapada – San Carlos	

Fuente: ICT (s.f). *Plan General de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico para la Unidad de Planeamiento Turístico de Llanuras del Norte de Costa Rica*, (p.68)

La evolución de las actividades potenciales es influenciada en buena parte por la participación de las instituciones gubernamentales, entre ellas los gobiernos locales, los cuales poseen la capacidad de brindar los medios o recursos necesarios y básicos para que cada una de las actividades pueda lograr su potencial de desarrollo de forma que la complementariedad de la inversión pública y privada sumen en conjunto un aporte significativo a escala regional.

En la medida en que la inversión pública estimula la acumulación de capital privado en zonas económicas regionales deprimidas, esta se constituye como el principal motor del crecimiento económico. Dicho esfuerzo del inversor público puede afectar a las diferencias regionales en mayor renta per cápita (Martínez, 1995).

Todos los elementos mencionados en la Tabla 4 contribuyen a aumentar la competitividad de las regiones y los cantones que la integran. Sin embargo, la Región Huetar Norte muestra dos aspectos claves de disparidad que reflejan un rezago importante en sus competencias, lo que perjudica la atracción de inversionistas privados. El primero corresponde al bajo nivel de desarrollo social y competitividad, y el segundo aspecto a la relación geográfica y la influencia de las zonas urbanas en cantones ubicados más al sur de la región.

En relación con el bajo nivel de desarrollo social y competitividad. Si bien el grueso de los municipios se encuentra en condiciones de desarrollo social bajo, cuando se analiza la región a la luz del índice de competitividad cantonal y como este ha ido evolucionando entre el 2006 y el 2011 (ver tabla 5) se logra observar que las posiciones del ranking muestran resultados pobres (Zevallos, 2013).

Tabla 5

Costa Rica: Número de posición del ranking en el ICC entre 2006 y el 2011.

Pilares del índice	Guatuso	Los chiles	San Carlos	Upala	Sarapiquí
Económico	72	58	20	55	50
Gobierno	37	18	14	49	74
Infraestructura	70	78	51	73	80
Clima empresarial	78	77	20	75	49
Clima laboral	77	80	26	76	61
Capacidad de innovación	75	81	50	67	74
Calidad de vida	56	70	54	23	33
Global	78	81	31	74	77

Fuente: Elaboración propia con información de Ulate, A.; Madrigal, G.; Ortega, R. & Jiménez, E. (2012) *Índice de Competitividad Cantonal, Costa Rica 2006 – 2011*, (p. 106, 112, 114, 116 & 152).

Con respecto a la relación geográfica y la influencia de las zonas urbanas en cantones ubicados más al sur de la región, los cantones más al norte como Los Chiles y Guatuso se encuentran en las últimas posiciones del ranking lo que implica un bajo ICC si se compara con el posicionamiento de San Carlos y Sarapiquí.

La relación de los distintos ámbitos del ranking global, en la tabla 5, refleja la disparidad entre San Carlos y los demás cantones, no obstante, este cantón no es superado por Upala y Sarapiquí en el pilar de Calidad de vida. Lo anterior deja plasmado que, en la región, una mayor competitividad en aspectos como infraestructura, clima empresarial y laboral, no siempre da como resultado una mejor calidad de vida.

En la mayoría de los indicadores, después de San Carlos, los cantones se alternan la segunda posición del ranking más alta, este comportamiento los hace destacarse entre sus pares, por lo que el modelo de competitividad debe aprovechar esas ventajas competitivas presentes en los territorios (Zevallos, 2013).

Los gobiernos locales, además de poner énfasis en sus ventajas competitivas, deben abordar distintas dimensiones socioeconómicas y ambientales que orienten la conformación de un cantón enfocado en el desarrollo sostenible. Dicho propósito ha sido impulsado a través de reformas que fortalecen la autonomía administrativa de las municipalidades.

Entre las reformas más importantes se encuentran la descentralización de los entes locales a través de la regulación de las competencias municipales, la creación de concejos de distrito, concejos municipales, así como la independencia de las elecciones municipales de las presidenciales, lo cual les da mayor identidad a los cantones.

Asimismo, se llevaron a cabo reformas constitucionales, de las cuales se puede mencionar el artículo 170, para el año 2001 donde se constata lo siguiente:

Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados. (Ley n°8106, 2001, p. 1)

En resumen, se le asignará a cada municipio una suma no inferior a un 10% de los ingresos ordinarios calculados; adicionalmente, en el transitorio se considera que la asignación presupuestaria será progresiva, desde 1,5% hasta llegar al 10% en total por año. Lo que significa que el Gobierno Central, tiene la obligación de brindarle esa proporción del presupuesto a cada municipio.

Adicionalmente dentro de las reformas al presupuesto nacional, se encuentra el decreto presidencial n°31459 en el cual se define el "Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público", utilizado por el Ministerio de Hacienda, en donde se establece que las transferencias de capital a gobiernos locales son recursos que la institución transfiere a las municipalidades del país, para ser utilizados en gastos de capital (Decreto presidencial n°31459, 2008).

Por tanto, se refuerza la restricción de que los recursos que el Gobierno Central transfiera a los gobiernos locales, producto de la descentralización y promoción de las competencias, deben ser destinados a proyectos de inversión a través de gastos de capital, aunque existe la posibilidad de que el ente local realice un menor aprovechamiento de estos para obras públicas.

Otra reforma constitucional aprobada en ese mismo año fue la del artículo 172, en el cual se expone lo siguiente:

Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación. (Ley n°8105, 2001, p. 1)

En otras palabras, la reforma del artículo 172 permite la creación de Concejos Municipales de distrito con el objetivo de tener una estructura organizacional desde las comunidades que represente a cada distrito y se interrelacione con el gobierno local.

Durante el período de 2000 – 2010 el régimen que regula las competencias municipales experimentó reformas cruciales para fortalecer la autonomía de las municipalidades, fundamentalmente leyes como las que se muestran en la tabla 6 que llevaron a un proceso de aprobación e incorporación de los entes locales al régimen municipal costarricense:

Tabla 6

Costa Rica: Leyes aprobadas para el período 2000 – 2010

Periodo	Leyes para fortalecer la autonomía municipal
2001	Impuesto que se destina a la red vial municipal Ley General de creación de Concejos Municipales de Distrito
2004	Causales para la pérdida de credenciales municipales
2005	Ampliación de las potestades de los concejos de distrito
2008	Elecciones municipales de medio período
2010	Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades

Fuente: Elaboración propia con información de Programa Estado de la Nación (2008, p.368) y Ley n°8801 (2010)

Tal y como se indica en la tabla 6, para el año 2010 se dio trámite a la Ley n°8801: Ley General de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (2010), con la que se reafirmó el compromiso con lo citado en la constitución política y contribuye al proceso de descentralización.

La Ley tiene como objeto establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense. (Ley n°8801, 2010, p. 1).

Lo anterior les otorga a las municipalidades un margen de acción no solo en el plano administrativo, sino que también les orienta a dirigir sus recursos sobre proyectos de inversión, con la idea de poner en marcha un plan de modernización del Estado desde las comunidades.

El proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades pretende contribuir con la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública. (Ley n°8801, 2010, p. 1).

El propósito de esta ley fue vinculado, posteriormente, con el programa Red Vial Cantonal de Caminos (RVC). Costa Rica cuenta con una de las redes de caminos y carreteras más densa de América Latina, posee más de 35.000 km., de los cuales cerca del 80% (aproximadamente 28.455 km) son parte de la RVC (López, 2010).

El desafío de administrar de forma eficiente y eficaz los recursos destinados para el mejoramiento de las carreteras cantonales les dio a las municipalidades la posibilidad de ser un actor clave en las comunidades más abandonadas del país e incentivar por medio de la comunicación vial las distintas actividades económicas de los cantones.

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias n.º8114 (2001) se define un porcentaje del impuesto único a los combustibles que debe ser destinado, principalmente, a la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación de la RVC. (López, 2010).

Lo que ha permitido, la generación de nuevos proyectos municipales enfocados en la RVC que contribuyen al desarrollo de las comunidades, asimismo, para la utilización de dichos recursos es importante llevar un control y seguimiento de la ejecución de los planes o proyectos en cada ente local, con el objetivo de tener una forma de medición de los resultados obtenidos y evidenciar el progreso en los cantones.

Todos estos avances, han sido con la finalidad de volver al Estado costarricense más descentralizado y, por consiguiente, que esto genere un gran impacto en las comunidades a través del uso eficiente de los recursos presupuestarios.

Según datos estadísticos consolidados en las memorias anuales de la CGR (2010), el gasto total ejecutado efectivo de los gobiernos locales con relación al gasto total ejecutado efectivo del gobierno central para el período 2000 al 2010, registró un promedio simple de 5,72%. En esta investigación, se considera que el proceso de descentralización implica:

[...] la transferencia de competencias, recursos y autoridad desde el nivel de gobierno central hacia los gobiernos locales, es decir, la transferencia de “autoridad fiscal (capacidad de recaudación y distribución de los recursos); capacidad funcional (poder formular e implementar políticas); y conocimientos (obtención de capacidades técnicas y administrativas). (Morales, 2010, p. 8)

Si bien es cierto en materia de la transferencia de autoridad fiscal se han impulsado proyectos hacia la descentralización, la definición anterior deja claro que el abordaje sobre las capacidades funcionales y los conocimientos también deben ser fortalecidos dentro del proceso.

Lo anterior es de vital interés dentro de la presente investigación, en búsqueda de poder aportar sobre dichas capacidades.

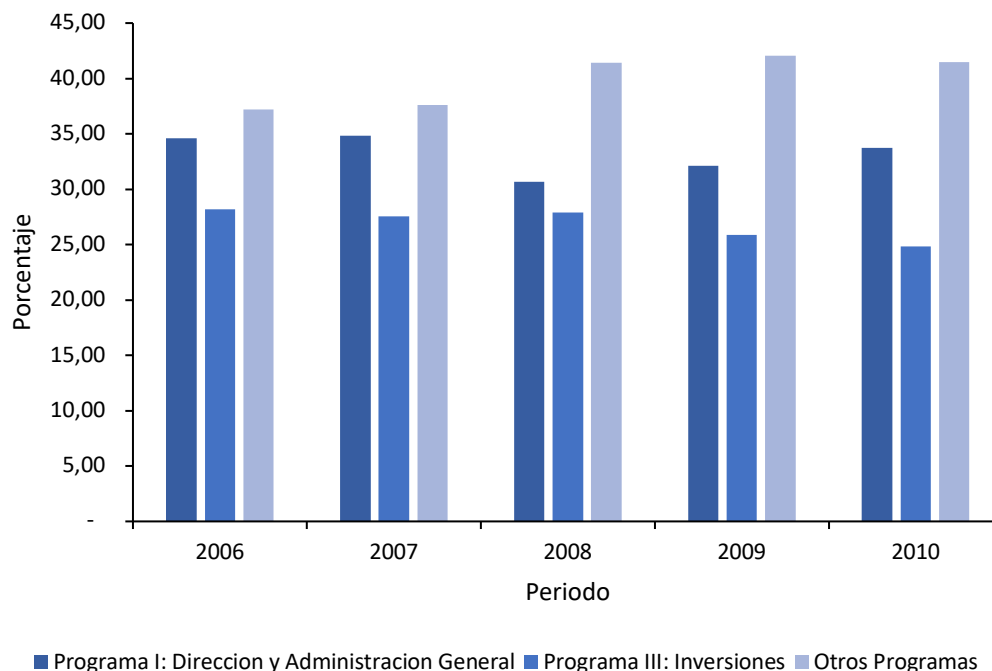
En materia de finanzas municipales, según el Programa Estado de la Nación (2008) existen desigualdades entre los niveles de inversión y los gastos administrativos que realizan los municipios. Los gastos operativos son muy altos, por lo que parte de los recursos con los que cuentan no se dirigen a inversión sino a gastos corrientes.

De acuerdo con datos de la CGR, en el caso de la Región Huetar Norte, como parte de la proyección anual que realizan los gobiernos locales, se destinan en promedio para el periodo 2006 – 2010, aproximadamente un 50% de gastos operativos en relación con el total de egresos, de los cuales su partida más importante son las remuneraciones.

Es decir, a pesar de la posibilidad de generar sus propios ingresos o recursos, para invertir en la comunidad; una parte de la inversión que se encuentra dirigido para el desarrollo de las comunidades se comprime por los recursos destinados a gastos administrativos. En el gráfico 1, se muestra el gasto administrativo versus gasto de capital del 2006 – 2010, para evidenciar el comportamiento de la región, a nivel de la estructura de programas.

Gráfico 1

Región Huetar Norte: Gasto administrativo versus gasto capital para las municipalidades, en el periodo de 2006 – 2010. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos consolidados en las memorias anuales de la CGR (2010), a partir del Anexo 1

Ahora bien, si se considera la Región Huetar Norte, en promedio para los años 2006 – 2010, se ejecutaron gastos en inversiones por 42,39% del total del presupuesto municipal regional. Es importante reconocer que la mayor participación en este indicador la tiene San Carlos, llegando a 47,59% del total de la región, las demás municipalidades aportan al total entre 7% y 20% de acuerdo con las memorias anuales de la CGR (2010).

El aporte de San Carlos a la región no solo es clave para su desarrollo, sino que también la visión estratégica sobre la planificación de los proyectos puede encadenar a los demás cantones y generar un impacto de arrastre en la inversión pública de los demás cantones.

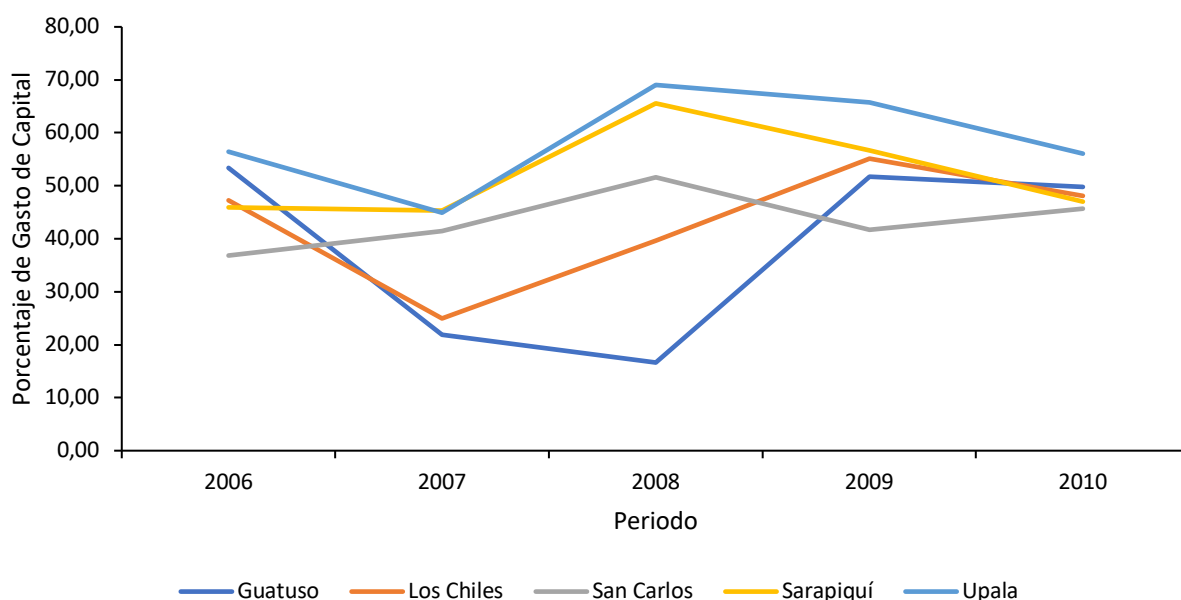
La oportunidad de mejorar el nivel de ejecución de los gastos sigue siendo un reto y tema prioritario de las autoridades municipales, por cuanto esto incide directamente en el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas y su efecto en la prestación de los bienes y servicios a la comunidad (CGR, 2019).

Si se relaciona los niveles de ejecución con el porcentaje de representatividad que tiene el gasto de capital ejecutado dentro del programa de inversiones, en relación con los egresos totales de las entidades locales pertenecientes a la Región Huetar Norte, es posible notar cambios abruptos en su composición para cada uno de los municipios, con excepción del cantón de San

Carlos quien muestra un comportamiento más equilibrado para el periodo 2006 – 2010. Para lo anterior, se presenta el Gráfico 2 sobre la evolución del gasto de capital en relación con los egresos totales para el periodo 2006 – 2010.

Gráfico 2

Costa Rica: Gasto de capital en relación con el gasto total de las municipalidades de la región Huetar Norte para el periodo 2006 – 2010. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos consolidados de la CGR (2018), a partir del Anexo 2

Tomando en cuenta el resultado general para la región en estudio, en promedio para el periodo 2006 – 2010, el gasto de capital ejecutado con respecto a los egresos totales ejecutados fue de 47,14%, lo cual refleja junto con los niveles de ejecución antes mencionados en el Gráfico 1, una baja efectividad presupuestaria en la utilización de los recursos con respecto a lo programado por las entidades.

La utilización de recursos para la inversión y su efectividad a través de la ejecución presupuestaria trae consigo la participación de diversos agentes, como el talento humano que se encarga de gestionar adecuadamente el gasto o las asociaciones de desarrollo comunal que son portavoces de las necesidades de la ciudadanía. Adicionalmente, se encuentran el sector privado, a través de sectores de la economía que participan de forma complementaria a los proyectos que realiza cada ente local.

Por medio de la movilización de recursos públicos es posible generar una atracción por parte de distintos actores, entre estos se puede mencionar a las fundaciones, agencias de desarrollo como la Coalición Nacional para el Desarrollo (CINDE), y grupos de empresarios de diversos sectores económicos, con la intención de llevar a cabo ideas que promuevan las

inversiones dentro de la Región Huetar Norte, por ejemplo, a través de un parque empresarial o una Zona Económica Especial (ZEES) con la cual sea posible dinamizar las cadenas de producción y el empleo para los distintos cantones.

De acuerdo con León & Blanco (2018), la región se caracteriza por poseer diversos tipos de sectores, de los cuales se pueden mencionar las empresas líderes agroindustriales y agroexportadoras, el movimiento cooperativista, las organizaciones campesinas y de conservación, así como las entidades bancarias y las autoridades de fomento para el desarrollo. Esto se traduce en una compleja red que debe ser organizada en nodos o grupos para un abordaje especializado de las principales necesidades que estos demanden.

Por lo anterior, la Agencia para el Desarrollo de la Zona Norte realiza su aporte sobre los sectores prioritarios para la Región Huetar Norte, con el propósito de delimitar las actividades de alto impacto para el desarrollo económico de la región, acorde con las características de la zona y orientados hacia una mayor diversidad de actividades, entre estas las agropecuarias, turísticas y de servicios.

La Agencia para el Desarrollo de la Zona Norte plantea, además de dichos sectores, una línea de acción en cuanto a cómo abordar dichas actividades a partir de las cualidades de la región en general y que se deben tomar en consideración para fortalecer la inversión conjunta entre los distintos sectores público y privado, como se muestra a continuación en la tabla 7.

Tabla 7

Costa Rica: Líneas de acción para abordar los sectores prioritarios para el desarrollo de la Región Huetar Norte (2012).

Sectores	Descripción
Tecnologías de la información	Los planteamientos que se han hecho nos dirigen a una transformación del país, que busca potenciar nuestras ventajas comparativas de forma integral y propiciar el desarrollo de una sociedad de la información y el conocimiento que logre integrar en su cotidianeidad el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como un medio de progreso, como impulsador de una nueva visión para reducir la brecha digital que se observa debido al ingreso, la educación y la ubicación geográfica.
Forestal	Una clara tendencia en la industria de la madera es la necesidad de integración de su cadena de valor, en la que se busca un uso más eficiente de la madera con el fin de aumentar el valor agregado y lograr una mayor rentabilidad.
Biotecnología	Algunas posibilidades para la zona son el potencial para aprovechar la riqueza natural de la zona, así como la presencia de universidades con potencial de desarrollo de investigación. También la posibilidad del mejoramiento de variedades para producción agrícola y aumento de rendimientos con la capacidad de exportar conocimiento y el desarrollo de nuevos productos con base en productos naturales, tales como; fitofármacos, cosméticos naturales y productos de limpieza, fertilizantes, etc.

Sectores	Descripción
Energía y biocombustibles	<p>El crecimiento en la demanda de energía deberá ser acompañado de un crecimiento en la capacidad de generación del país mediante diferentes procesos. En la zona norte existe potencial para el desarrollo de diversas formas de producción de energía eléctrica.</p> <p>Hay un alto potencial para los diferentes tipos de energía renovable; hidroeléctrica eólica y biomasa. Se ha estimado un incremento en la demanda del país de energía estimado en 4% anual y están en proyección una cantidad importante de proyectos de energía que generan beneficios adicionales en términos de infraestructura.</p>
Turismo sostenible	<p>El turismo sostenible se presenta como una alternativa respetuosa con la naturaleza, basada en el desarrollo sostenible, que ofrece una opción más ecológica y saludable a los consumidores, y una mejora de las comunidades locales. Los parajes naturales, la gastronomía ecológica, o la falta de masificación son algunas de las ventajas que ofrecen los proveedores de este turismo ecológico.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Matarrita, R. (2012), p. 37-48

La región ha tratado de manifestar su potencial sobre lo que la diferencia de las otras regiones socioeconómicas del país; dentro de las líneas de acción que se muestran en la Tabla 7 algunas se encuentran vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tales como la sostenibilidad ambiental, el uso de nuevas tecnologías y el turismo, este último corresponde a uno de los sectores con un aporte significativo en materia de desarrollo local, actividades con las que impulsa el crecimiento económico, social y ambiental.

1.2. Justificación y planteamiento del problema

Para comprender la importancia de esta investigación resulta relevante hacer un acercamiento al problema central de la economía. En la actualidad, el concepto de economía abarca una cantidad diversa de temas o subdivisiones importantes.

Dichos temas se enmarcan en determinadas áreas de estudio dentro de la ciencia económica, donde se toman decisiones relacionadas con lo financiero, lo social, la industria, lo ambiental, el comercio internacional, las desigualdades, el trabajo, las finanzas públicas y, por supuesto, el desarrollo económico, entre otros.

No obstante, el problema básico y fundamental de la economía sigue prevaleciendo y se mantiene como el principal eje de abordaje, la escasez relativa.

La esencia de la teoría económica es reconocer la realidad de la escasez y luego encontrar la manera de organizar a la sociedad de tal manera que logre el uso más eficiente de sus recursos. Es ahí donde la economía hace su contribución exclusiva; a partir del estudio de

cómo las sociedades utilizan recursos escasos para producir bienes valiosos y distribuirlos entre diferentes personas. (Samuelson & Nordhaus, 2005, p. 4)

El problema central revela dos aspectos que están inmersos en cualquier área especializada de la economía. El primero es el tema de la eficiencia, entendida como la capacidad para lograr un uso adecuado de los recursos disponibles, consiguiendo de esta manera el mayor bienestar posible de las personas a través de los bienes generados por la sociedad.

El segundo es el de la distribución, es decir, la forma en que se asignan los bienes que se producen, por lo que se busca que las decisiones que se toman sobre la repartición sean justas y equitativas, entre los diversos agentes económicos que componen un mercado.

Adicionalmente, los recursos productivos, principalmente la tierra, el trabajo y los medios empresariales o de capital, son insuficientes para satisfacer por completo las necesidades o deseos asociados a los consumidores, las empresas y/o las instituciones públicas que componen los distintos mercados donde se intercambian bienes y servicios.

Por tanto, la escasez representa bienes finitos o limitados con respecto a los deseos o la abundancia material absoluta pretendida por la sociedad, es decir la falta de recursos para satisfacer todas sus necesidades en el largo plazo. “La economía, por consiguiente, se ocupa del descubrimiento de reglas o principios que indique cómo pueden tomarse esas elecciones de una manera racional y eficiente” (McConnell & Brue, 1997).

Según lo planteado sobre la limitación de los recursos y el uso que de estos se puede hacer a través de una asignación en donde intervienen unidades estatales o de carácter públicas, una de las formas de establecer las condiciones necesarias para el funcionamiento de la economía es a través de la política económica y el papel del gasto de las instituciones gubernamentales, en este caso los municipios.

Lo anterior, se refiere a la búsqueda de asignaciones justas mediante uno de los componentes del gasto público municipal, como lo es la inversión. Por lo que para plantear una forma alternativa de utilizar los recursos es necesario conocer el desarrollo local de la Región Huetar Norte y las implicaciones que el gasto de capital podría tener sobre el progreso socioeconómico de esta zona del país, de manera que se puede alcanzar mejoras en el uso de los recursos municipales.

De lo que se ocupa esta investigación es de presentar una serie de lineamientos para política pública orientada a contribuir en el desarrollo local de los gobiernos locales de la Región Huetar Norte. Lo anterior es posible a partir del gasto en inversión pública municipal, con el que pueden generar cambios en los procesos asociados a la utilización de recursos de capital que se destinan a proyectos de carácter social, físico y de servicios.

El enfoque sobre desarrollo local se aborda desde una perspectiva integral y con cobertura multidimensional, es decir desde distintos espacios comunales, municipales y/o regionales con los que se puede asociar la movilización de recursos y la inclusión de diferentes actores en la promoción de las inversiones y el fortalecimiento de los territorios o ciudades de cada uno de los cantones que se estudian en la presente investigación.

Adicionalmente, se contempla la necesidad de que el impulso que reciba el desarrollo local de la región sea a través de cambios de carácter estructural, es decir, que tengan un impacto en el mediano y largo plazo sobre la forma en cómo se asignan y ejecutan los recursos para la inversión, dotando de una sostenibilidad financiera a los proyectos y estableciendo líneas de acción sobre la priorización y los sectores productivos con potencial para dinamizar los mercados intrarregionales.

La priorización de proyectos de inversión, para una correcta distribución conlleva atender los rezagos que por años se han arrastrado en el país, no sólo en infraestructura vial, sino también en temas relevantes, vistos desde un enfoque regional o local, como combate a la pobreza, la dotación de recursos para la educación, creación de espacios físicos para la cultura, el turismo, el deporte y la recreación, así como servicios públicos locales de primera calidad que mejoren el bienestar socioeconómico las comunidades.

Las mejoras que se puedan impulsar sobre aspectos socioeconómicos tendrían un impacto de transformación sobre el desarrollo de las comunidades a través de obras de infraestructura y servicios. Cada región del país y sus respectivos cantones tienen cualidades diferentes, por lo que, si se contempla la existencia de asimetrías en infraestructura, el aprovechamiento de un enfoque basado en la promoción de las inversiones municipales podría contribuir a cerrar con los rezagos que enfrentan las ciudades de la región en estudio.

La Región Huetar Norte es elegida para los propósitos de la investigación debido a las asimetrías que existen entre los cantones, relacionadas con los indicadores de desarrollo y las finanzas municipales. No obstante, también se debe reconocer su ubicación estratégica y conexión con la mayoría de las provincias del país, lo que la convierte en un núcleo de explotación para el comercio y una zona con potencial altamente exportador.

La región presenta una serie de características que la convierten en una zona con un fuerte atractivo para desarrollar diversas actividades económicas, entre ellas el turismo, la agricultura, la manufactura y la comercialización de productos nacionales e internacionales, así como el proveer de múltiples servicios a nivel local y en el exterior, por ejemplo: plataforma NOVICA.

De acuerdo con la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) (2018) NOVICA es una plataforma asociada a *National Geographic*, sobre el comercio electrónico, por lo que facilita la comunicación a nivel global y brinda una orientación social sobre bienes y servicios de calidad.

Lo anterior promueve de una forma significativa que, tanto el sector privado como inversionistas extranjeros, pongan su mirada en la región como una potencial fuente de producción debido a la ubicación estratégica y las condiciones para la agroexportación.

Una de las principales características de la región es el sector agroindustrial en el cual se destaca la producción de piña, naranja y caña de azúcar, mientras que para la actividad pecuaria la producción de carne y de leche bovina son la principal fuente de negocio para muchos ganaderos de la región, quienes, además, en tiempos recientes, han decidido incursionar en el ecoturismo utilizando sus fincas para recibir a personas interesadas en conocer sobre su giro de negocio.

Los cinco cantones que integran la región cuentan con diferentes atractivos turísticos y actividades que son amigables con el ambiente. La zona hotelera y el servicio de restaurantes, así como el comercio minorista se ha desarrollado alrededor de importantes riquezas naturales y potencialmente receptoras de turistas en búsqueda del entretenimiento y la recreación durante su tiempo de ocio.

El desarrollo de la infraestructura y la construcción de caminos, así como el mejoramiento de la RVC de la región permite a las personas y empresas, no solo tener acceso a atractivos turísticos, sino también agilizar su logística mediante el traslado de mercancías o personas a distintos lugares del país.

La Región Huetar Norte cuenta diferente rutas de acceso o “zonas de paso” vinculantes con el comercio tanto interno, como externo del país. La zona fronteriza es lugar de comunicación para muchos transportistas que diariamente trasladan bienes hacia el resto de Centroamérica.

Al mismo tiempo, la región es puente de comunicación con la región Chorotega y la vertiente del Caribe, los cuales cuentan con destinos turísticos diversos, como playas, cerros y cavernas, así como un aeropuerto moderno para el traslado de mercancías en de cantón de Liberia, y un parque empresarial que promueve los encadenamientos productivos interregionales.

Tomando en cuenta las características descritas para la región, existe un componente adicional y necesario para generar una mayor dinámica entre los sectores productivos, así como la sociedad en general, la intervención del Estado, propiamente de las acciones impulsadas por las instituciones.

Bajo la dinámica de la intervención estatal, el papel de los gobiernos locales sobre las comunidades constituye el primer plan de acción para fomentar la producción, el consumo, el empleo, la educación y la seguridad ciudadana, así como otros sectores importantes de las ciudades que componen los diferentes cantones de la región.

Sin embargo, los gobiernos locales de la Región Huetar Norte se deben enfrentar a distorsiones u obstáculos en aspectos que involucran la planificación local, la gestión del presupuesto municipal, así como elementos de carácter social para incentivar proyectos de

mejoras en las comunidades o nuevas ideas de inversión que complementen la actividad económica, no solo de cada uno de los cantones, sino que también impulsen el bienestar socioeconómico de la región.

La presente investigación pretende analizar el desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal. La inversión pública realizada por los distintos agentes del sector público, entre ellos los gobiernos locales, promueve el crecimiento económico y la articulación del capital físico, así como la prestación de servicios, lo cual genera un mayor bienestar para la sociedad e impulsa un modelo de desarrollo sostenible.

Por consiguiente, se plantea como **problema de investigación**: ¿Cómo los lineamientos para política pública contribuyen al desarrollo local a partir del gasto en inversión pública municipal de la Región Huetar Norte?

1.2.1. Delimitación espaciotemporal

La investigación plantea como delimitación de espacio, la Región Huetar Norte, compuesta por 6 cantones: Upala, Guatuso, Los Chiles, San Carlos, Río Cuarto y Sarapiquí. Para el estudio no se considerará Río Cuarto, ya que formalmente comenzó sus labores como municipalidad a partir del 2020.

El periodo para considerar en la presente investigación incluye las dos últimas administraciones locales, del 2010 al 2016 y tomando en cuenta el ajuste realizado sobre las elecciones locales separadas de las presidenciales, del 2016 al 2020.

1.2.2. Relevancia de la investigación

La relevancia de la investigación radica en cómo los lineamientos para política pública podrían contribuir al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal.

Los entes locales son unidades desconcentradas con autonomía administrativa para la toma de decisiones sobre los recursos que obtienen a través de tributos, transferencias y financiamiento. Por lo que el planteamiento de la investigación se enfoca en el uso del gasto en inversión como herramienta para impulsar el desarrollo local de la Región Huetar Norte.

La trascendencia sobre dicho planteamiento se basa sobre la premisa de que los recursos en el largo plazo son finitos y, por lo tanto, la intervención estatal debe cumplir el papel de distribuir de forma justa los bienes y servicios de una economía. De lo anterior se deriva que la utilización del gasto público municipal es un instrumento de política económica orientado a promover dicha asignación a través de la inversión.

Mediante el estudio de indicadores de desarrollo y el análisis de las finanzas municipales se propone una serie de lineamientos orientados a generar cambios estructurales en la política

económica, administrativa y social que realizan cada uno de los gobiernos locales, así como equiparar el progreso socioeconómico entre los cantones que integran la región a través de acciones conjuntas sobre el comercio, la gestión municipal y la modernización de las ciudades.

1.2.3. Pertinencia de la investigación

La pertinencia de la investigación se enmarca en el enfoque del desarrollo local sobre los cambios estructurales y el papel de las instituciones en el manejo de la inversión pública como instrumento para promover el crecimiento económico de las distintas ciudades que componen una zona en particular, en este caso la Región Huetar Norte.

Por tanto, esta investigación representa una oportunidad para brindarle a los agentes involucrados, medidas orientadas hacia la sostenibilidad financiera, la reestructuración administrativa y la adopción de ciudades con mayor competitividad y acceso a infraestructura para el comercio intrarregional, a través de líneas de acción como marco para una política pública que las incorpore.

Desde esta perspectiva, la investigación aborda el mejoramiento de los territorios desde las líneas de acción orientadas hacia la promoción de las inversiones locales, con las que se pueda alcanzar una mayor integración regional y la sostenibilidad de los recursos necesarios para que cada uno de los cantones pueda impulsar su desarrollo económico.

1.2.4. Relación con el desarrollo

Los gobiernos locales se encargan de velar por las necesidades de una comunidad en específico, definen presupuestos, proyectos de inversión, mecanismos para la gestión social y ambiental, que contribuyen al desarrollo las comunidades.

El desarrollo que se genere en cada cantón posibilita un mayor progreso socioeconómico a nivel regional y nacional, lo que significa que se traduce en acciones que van de la unidad más pequeña hacia las instituciones más robustas del Estado.

Por tal motivo se considera que las acciones que promueven las inversiones tienen su origen en las necesidades de las comunidades y, por consiguiente, trascienden hacia objetivos subnacionales, nacionales e internacionales.

La relación de esta investigación con el desarrollo se enmarca sobre la contribución que podría realizar sobre los ODS, los cuales se encuentran propuestos dentro de una agenda común que promueve el compromiso de los países que pertenecen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el equilibrio y compromiso sobre la utilización de los recursos económicos, ambientales y sociales, sin que estos se vean afectados en el largo plazo.

Por tal motivo es posible citar dos de los objetivos que tienen estrecha relación con el objeto de estudio de la presente investigación.

El objetivo 9 sobre “Industria, Innovación e Infraestructuras” propone la meta 9.1 relacionada con la creación de infraestructura y sus implicaciones en el desarrollo humano y bienestar económico, según la agenda de la ONU (2020) se propone lo siguiente:

Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos. (ONU, 2020, párr. 11)

Dicha meta se encuentra directamente relacionado con el objeto de estudio de la presente investigación en la que se pretende utilizar el gasto en inversión para apoyar el desarrollo local de la Región Huetar Norte a través de la infraestructura física y de servicios.

El objetivo 17 sobre “Alianzas para lograr los objetivos” tiene una cobertura sobre temas como finanzas, tecnología, comercio y cuestiones sistémicas dentro de los que se puede destacar la meta 17.5 y 17.17 las cuales proponen lo siguiente respectivamente:

Adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados.

[...] Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas. (ONU, 2020, párr. 20, 22)

La consecución de estas metas beneficia a los gobiernos locales que se encuentran dentro de los países en vías de desarrollo, mediante el acceso a recursos provenientes de alianzas público – privadas para el desarrollo económico y sostenible de las diferentes naciones. La flexibilidad financiera y finanzas públicas municipales sostenibles representan la llave para la promoción de las inversiones en la Región Huetar Norte.

1.2.5. Pregunta problema de investigación y sub preguntas de investigación

De acuerdo con el objeto de estudio, y la pregunta de investigación, surgen diferentes interrogantes con las que se definen los objetivos de la presente investigación, enfocados a analizar el comportamiento y desarrollo de la Región Huetar Norte, a continuación, las interrogantes a considerar:

- ¿Qué aspectos caracterizan el desarrollo local de la Región Huetar Norte?
- ¿Cómo ha sido la evolución del gasto en inversión pública municipal en la región de estudio?
- ¿Cuáles lineamientos para política pública podrían contribuir al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en la inversión pública?

1.3. Objetivos de la investigación

En el presente apartado, se considera el objetivo general, y los objetivos específicos que se desarrollan en la investigación.

1.3.1. Objetivo general

Determinar lineamientos para política pública que contribuyan al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal.

1.3.2. Objetivos específicos

A continuación, se introducen los objetivos específicos, los que permiten lograr el objetivo general y responder las preguntas de investigación.

- Contextualizar el desarrollo local de la Región Huetar Norte.
- Caracterizar la evolución de la inversión pública municipal en la Región Huetar Norte.
- Plantear lineamientos para política pública que contribuyan al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal.

Capítulo 2: Marco Teórico

En el apartado siguiente se desarrolla el marco de referencia para la investigación considerando aspectos conceptuales y teóricos, que permitan comprender mejor las variables en estudio.

2.1. Economía del Desarrollo

La discusión del desarrollo en la economía se ha consolidado a través del tiempo por los distintos aportes y enfoques económicos, los cuales se han originado de pensamientos e ideologías capaces de resolver temas relacionados con el desarrollo de una nación, en diferentes momentos de su historia.

Es así como el desarrollo ha sido trabajado por diferentes autores, y han surgido diferentes teorías y modelos, que permiten dar una visión más amplia sobre este tema. En 1998 el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn consideró que:

[...] desarrollo es algo más que ajuste, es algo más que presupuestos equilibrados y gestión fiscal; es algo más que educación y salud; es algo más que soluciones tecnocráticas. El desarrollo consiste en aplicar políticas macroeconómicas acertadas, es cierto, pero también consiste en construir carreteras, potenciar a las personas, redactar leyes, reconocer la contribución de la mujer, eliminar la corrupción, educar a las niñas; ... el desarrollo consiste en integrar todos los componentes, reunirlos y armonizarlos. (Citado por Sagastizabal, 2007, p. 37)

El autor fue clave en resaltar que el desarrollo contiene múltiples dimensiones que pueden ser tomadas en cuenta al momento de entender en qué consiste el desarrollo, pero también enfatiza en la sinergia de dichas dimensiones. Esto radica en que la visión integral del desarrollo puede estar orientada a conjugar todos aquellos elementos que contribuyan a obtener una mejora sustancial del bienestar socioeconómico de un país.

De acuerdo con Figueroa en su obra El desarrollo y las políticas públicas del año 2012, el desarrollo es un concepto que se ha utilizado en la teoría económica, para indicar una medida de progreso de las sociedades occidentales en la organización de sus recursos y en las relaciones de intercambio de objetos materiales e inmateriales entre los sujetos que constituyen dichas sociedades. Objetos que serán valiosos en la medida que satisfagan las necesidades de dichos individuos y, por lo tanto, contribuyan a su bienestar.

La organización de los recursos estará determinada por la distribución y asignación de estos y el papel fundamental de los actores que intervienen en el funcionamiento de una economía, en la cual se busca intercambiar bienes y servicios, así como el incremento individual de sus rentas lo cual establece una relación entre crecimiento económico y desarrollo.

2.1.1. Primeros postulados sobre el desarrollo económico

De acuerdo con Mora (2006), en su investigación de Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas, consideraban que:

[...] desarrollo económico equivalía a crecimiento económico. Por crecimiento económico se entendía como el incremento sostenido de la renta real total o per cápita. Adelman sostenía que “el desarrollo económico es un proceso mediante el cual la renta nacional real de una economía aumenta durante un largo periodo de tiempo”. Por lo tanto, los pioneros pensaban como objetivo primordial de la política económica la consecución de altas tasas de crecimiento. (Mora, 2006, p. 54)

Para simplificar el análisis, esta referencia teórica se delimita con aquellas teorías o pensamientos en los que se encuentra alguna interrelación con el tema propuesto como trabajo de investigación. Para la segunda mitad del siglo XX el análisis sobre el desarrollo económico se centró en la discusión sobre el funcionamiento libre de los mercados y el papel de la intervención de los gobiernos para buscar la consolidación de sus economías posterior a la finalización de la segunda guerra mundial.

Según Diez, Gutiérrez & Pazzi, (2013), las corrientes principales de la literatura sobre políticas de desarrollo económico, que se generaron a partir de la Segunda Guerra Mundial centraban la problemática en lo que podría denominarse la “economía nacional”. Los objetivos e instrumentos y los análisis costo – beneficio, impacto y factibilidad se referían a la totalidad de la nación, y ponían esencialmente la cuestión en términos de la responsabilidad del Estado central.

El surgimiento del keynesianismo destacó el papel del Estado y las acciones que como gobierno nacional debía implementar en materia fiscal y monetaria para lograr salir de un periodo de recesión económica e incentivar el consumo.

Petit, J. en su estudio La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo Neoclásico del crecimiento económico del 2013; indica que en el modelo Keynesiano se establece que la renta y el empleo deben determinarse conjuntamente a partir del volumen de

demanda global existente. Para mantener el volumen de renta y empleo debe de invertirse la diferencia entre la renta y el consumo, es decir el ahorro; de esta manera se identifica a la inversión como un multiplicador del empleo, pero si la inversión privada no es suficiente para alcanzar el nivel de ingreso de pleno empleo, entonces el Estado debe intervenir, a través del gasto público, para “llenar ese vacío”.

En términos generales, el énfasis en la intervención del Estado mediante políticas de gasto e inversión se encuentra orientado a complementar la inversión del sector privado de manera que su estímulo, pudiera tener un efecto sobre la demanda agregada y el crecimiento económico.

De acuerdo con Hernández (2010), la racionalidad económica sobre la que se aborda el gasto público, desde un punto de vista productivo y mediante la inversión, está dirigido a la producción de bienes y servicios que el sector privado no produciría por el incremento sustancial de sus costos, por lo que convierte al órgano interventor en una figura complementaria para las industrias y demás agentes económicos.

Lo anterior, refuerza una de las premisas de la presente investigación, con que se pretende evidenciar que en la medida en la que el sector público y privado sean actores capaces de competir sin crear distorsiones abruptas en su accionar, el resultado producto de dicha sinergia es un salto en la productividad y el desarrollo económico.

2.1.2. Nuevos pensamientos de desarrollo y crecimiento económico

Para el periodo de 1945 - 1978 surgen nuevos pensamientos sobre la conceptualización de desarrollo y crecimiento económico, lo que da origen a la teoría de la modernización. Autores destacados en esta época son: Prebisch, Rostow y Arthur Lewis. De acuerdo con Reyes (2001) en su análisis de las principales teorías sobre el desarrollo económico y social, indica que los principales supuestos de la teoría de la modernización se basan en:

[...] concebir a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases. De conformidad con la teoría del desarrollo económico de Rostow, para una sociedad en particular existen cinco etapas. Resumiendo, estas cinco etapas son: (i) la sociedad tradicional; (ii) precondición para el despegue; (iii) el proceso de despegue; (iv) el camino hacia la madurez; y (v) una sociedad de alto consumo masivo. (Reyes, 2001, p. 4)

Esta teoría se da bajo una corriente de pensamiento en la que los autores analizan de forma objetiva los problemas de los países que se encuentran en el subdesarrollo. Entre los autores que

destacaron con sus aportes se puede mencionar a Ragnar Nurkse, Paul Rosenstein – Rodan y Albert Hirschman.

Estos pensadores compartían el razonamiento de que, en los países más rezagados o de menor progreso, las interacciones del mercado en el que la inversión es determinada por la oferta y la demanda darían como resultado la subutilización de los recursos, lo cual restringe las potencialidades de las economías y no les permite obtener un punto óptimo. De acuerdo con Ragnar Nurkse (1960):

[...] la base para un crecimiento sostenido era el aumento del ahorro agregado de la economía. Mayor ahorro implicaba mayor capacidad de inversión, un aumento de la inversión en bienes de capital llevaría a un aumento de la productividad laboral y dicha productividad sería una fuente endógena de crecimiento económico sostenido. (Citado por García – Quero & Ahumada, s.f, p. 256)

Esto implica, según Nurske, que los países subdesarrollados tengan un bajo crecimiento económico debido a la escasa capacidad de la economía para ahorrar, lo cual tiene efectos negativos en la productividad del factor humano y en la disponibilidad de los recursos para invertir, a esto el autor le llamó la “trampa de la pobreza”.

De nuevo, la clave, detrás del argumento basado en la débil formación del capital, se encontraba en cómo desplazar el consumo de quienes más recursos tenían, hacia nuevas inversiones industriales. Esto según el autor, era posible a través de la intervención del Estado mediante una política económica sobre los excedentes para redireccionarlo a la industria.

En la misma línea o enfoque por estudiar los problemas del subdesarrollo, el autor Paul Rosenstein – Rodan (1943), expone la carencia de los países más pobres para aprovechar sus cualidades económicas internas y propiciar el “gran impulso” hacia el desarrollo producto de un aumento de las inversiones de las industrias. (Citado por García – Quero & Ahumada, s.f)

De acuerdo con Currie, en su artículo El Gran Impulso y el crecimiento balanceado y desbalanceado del año 2018, el tema principal del artículo propuesto en 1943 por Rosenstein – Rodan “Problemas de industrialización de Europa Oriental y Suroriental, fue:

[...] una propuesta para acelerar la industrialización de Europa Suroriental después de la guerra, mediante un programa masivo de ayuda extranjera que empleara los superabundantes recursos de trabajo, ocultos en el alto desempleo agrícola disfrazado,

mediante una expansión ampliamente diversificada de industrias capaces de generar empleos y pagar salarios. (Currie, 2018, párr. 9)

Ante la situación descrita por Rosenstein – Rodan, es necesario reducir los costos de producción de las empresas a través de la intervención y la acción complementaria proveniente del gasto en inversión en distintos sectores de la economía. El autor hizo énfasis en reducir el costo unitario de las industrias a través de un programa de gasto a gran escala, con lo que se incrementaría el tamaño de mercado y se estimularían las inversiones.

Similar énfasis hace Hirschman sobre el papel de las inversiones, sin compartir los pensamientos de Nurske y Rosenstein – Rodan quienes centran la inversión en el gasto de obra pública, Hirschman hace énfasis en identificar aquellos sectores donde se pueda potenciar los encadenamientos o eslabones productivos.

El autor consideraba que el cambio estructural necesario para encaminar al país hacia el crecimiento empezaba con proyectos específicos y no con un gran empujón, sino con eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. Dichos encadenamientos serían capaces de generar una demanda constante de insumos y materias primas dentro del país, con lo que se obtendrían sectores estratégicos compuestos por industrias enfocadas en los procesos productivos, más que en la elaboración de un producto (Hurtado, 2013, p. 15).

Posterior a la época de las teorías de la modernización, de 1980 en adelante, se da el surgimiento de las teorías Neo – Institucionales, centradas en el accionar del Estado y en la autonomía de las diferentes entidades públicas para la toma de decisiones y el impulso hacia el crecimiento económico y el desarrollo.

Entre sus principales pensadores se encuentra Douglas C. North, quien en 1991 argumenta lo siguiente sobre las instituciones:

Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los —códigos de conducta||, como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). En el curso de la historia, las instituciones fueron inventos de los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre del intercambio. En forma conjunta con las restricciones usuales de la economía definen el conjunto de elección y por consiguiente determinan los costos

de transacción y de producción y, por consiguiente, la rentabilidad y factibilidad de llevar adelante la actividad económica. Las instituciones facilitan la estructura de incentivos de una economía; a medida que la estructura va cambiando, dan forma a la dirección de cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento, o el declive. (North, 1991, p. 97)

Recientemente, el desarrollo de un país se vio influenciado por otros factores, como la cultura, y la interacción internacional, aspectos que no se consideran en las teorías anteriormente postuladas, lo que da surgimiento a la teoría de la globalización, esta escuela argumenta que: “los principales elementos modernos para interpretar los procesos de desarrollo son los vínculos culturales entre los países, además de los vínculos económicos, financieros y políticos.” (Reyes, 2001, p. 15)

Los aportes y las teorías mencionadas en relación con el abordaje del desarrollo económico surgieron como parte de los acontecimientos socioeconómicos de cada época en la que los países se encontraban en la búsqueda de un salto hacia el desarrollo. Con el paso del tiempo, autores recientes han hecho énfasis en aspectos del desarrollo que contribuyen a potenciar las sociedades.

Samuelson & Nordhaus (2005), se refieren a los elementos del desarrollo como las cuatro ruedas de acción más importantes para el progreso de los países. Estos elementos actúan en los países ricos y pobres, aunque las proporciones y la estrategia para combinarlas es distinta, dependiendo del estado de desarrollo de cada región. En la tabla 8 se presenta cómo funciona cada una de las cuatro ruedas en los países en desarrollo.

Tabla 8**Elementos del desarrollo: una visión desde los países de bajos ingresos (2005)**

Elementos	Síntesis
Recursos humanos	La población crece con tanta rapidez que los ingresos permanecen en los niveles de subsistencia. Para los países que logran aumentar sus ingresos per cápita existe la posibilidad de hacer la transición demográfica, cuando una población se estabiliza con bajas tasas de natalidad y bajas tasas de mortalidad.
Recursos naturales	Algunos países pobres tienen escasa dotación de recursos naturales, y la tierra y los minerales que poseen se deben repartir entre su población. Quizá el recurso natural más valioso de los países en desarrollo es la tierra cultivable.
Formación de capital	Una economía moderna requiere de una vasta serie de bienes de capital. Los países deben abstenerse del consumo corriente y acometer la fructífera producción indirecta. Sin embargo, el obstáculo es que los países más pobres están cerca de un nivel de vida de subsistencia. Dichos países deben formar primero su infraestructura, o capital social indirecto, que consiste en proyectos a gran escala, básicos para una economía de mercado.
Cambio tecnológico e innovaciones	Los países en desarrollo tienen una gran ventaja: pueden aprovechar el avance tecnológico de los países más avanzados.

Fuente: Elaboración propia con información de Samuelson & Nordhaus, (2005, p. 558 – 561).

Además, aunado a lo que en un inicio se planteaba sobre la relación entre crecimiento económico y desarrollo, la literatura existente incorpora variantes necesarias para lograr un despegue hacia el desarrollo económico.

Tal es el caso del autor Larroulet (2003), quien plantea que la aspiración nacional al desarrollo no es producto de una visión economicista que valora sólo el aumento de la disponibilidad de bienes y servicios, sino que se sustenta en las favorables consecuencias políticas y sociales que se producen cuando una economía es más dinámica.

2.2. Desarrollo Local

Como parte del análisis teórico sobre desarrollo económico, en el que se ha planteado su heterogeneidad y distinción entre las teorías y pensamientos sobresalientes, esta investigación se encuentra orientada a determinar cómo es el desarrollo local en la región en estudio, para lo que resulta relevante destacar algunos postulados y referencias acerca de esta dimensión del desarrollo.

Di Pietro Paolo resalta lo siguiente sobre el desarrollo local:

Es un proceso humano (centrado en el progreso material y espiritual de la persona y comunidad); se despliega en un espacio delimitado que es la unidad de intervención; es multidimensional ya que abarca las distintas esferas de una comunidad, municipio o región; es integrado, puesto que articula políticas y programas desde una unidad territorial; supone la cooperación de distintos actores y la conciliación de intereses sectoriales; se prolonga en el tiempo (es sustentable) a partir de movilizar los recursos locales; se institucionaliza, es decir, establece reglas de juego, normas, políticas, organizaciones y patrones locales; es participativo ya que intervienen activamente agentes públicos, organizaciones intermedias y de base y empresas; es fruto de una mirada estratégica, es decir que es planificado (se definen procedimientos, metas y objetivos); se estructura contemplando las identidades diversas de la comunidad; es innovador en cuanto al modelo de gestión, de fomento productivo y de participación social (2001:22). (Citado por Sagastizabal, 2007, p. 38)

La consistencia en el concepto de desarrollo local con su integralidad y cobertura multidimensional se asocia a la movilización de recursos y la participación de múltiples actores, entre ellos se puede mencionar la intervención local no solo desde las autoridades políticas, sino también desde las comunidades. El entendimiento de estos actores es articulado por las políticas y programas que desde ese territorio puedan surgir.

Ahora bien, un concepto alineado con lo que corresponde a desarrollo económico local y regional, es la competitividad. De acuerdo con Alarcón & González, (2018):

Esto implica que factores como la innovación y creatividad, los esquemas de financiación, el funcionamiento de los mercados, la infraestructura física y social, la formación del capital humano, la tecnología, entre otros, actúan sobre las decisiones que cada uno de los actores involucrados: gobierno local, sector productivo, gremios, academia y comunidad en general, deben tomar de manera individual, o colectivamente, en la búsqueda de un fin común, que se refleja en la evolución de los distintos sectores productivos. (Alarcón & González, 2018, p. 2)

A partir de lo anterior, se evidencia que diferentes factores influyen en el proceso de generar desarrollo local o regional. Desde la participación de actores de manera individual, hasta la innovación tecnológica que pueda contribuir a los resultados de este. Todo en su conjunto permite generar oportunidades a lo interno de las comunidades y resaltar sus mejores características socioeconómicas.

De acuerdo con Rofman (2004) se puede sintetizar este modelo de desarrollo local como:

[...] procesos de desarrollo endógeno, basados en la articulación de las potencialidades locales para aprovechar las oportunidades que ofrece la actual dinámica globalizada del mercado mundial. Propone aprovechar el valor diferencial del entorno territorial como factor de producción, potenciar encadenamientos productivos facilitados por la cercanía y aprovechar las ventajas competitivas derivadas de los “recursos intangibles” que aporta la vinculación conocimiento-territorio y la articulación de los actores públicos y privados.

(Citado por Sagastizabal, 2007, p. 38)

En la presente investigación se ha analizado el desarrollo local a partir de la conceptualización de desarrollo económico local realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2000 en su documento Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual, en el cual se indica lo siguiente:

Se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno (Vázquez Barquero, 1988).

La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local.

(CEPAL, 2000, p. 5)

Lo que permite, considerar en la investigación aspectos como: desarrollo humano, competitividad, bienestar social, educación, gestión ambiental, innovación tecnológica, mejores prácticas en la optimización de los recursos. Es un concepto de desarrollo ampliado, que no se limita a un aspecto de territorialidad, sino que incorpora otras variables asociadas a potenciar el desarrollo, como el bienestar de la sociedad, sostenibilidad ambiental, etc. Generando una relación directa con el crecimiento económico sostenible.

2.2.1. Visiones del desarrollo local

Aunado a lo anterior, existen diferentes visiones sobre el desarrollo local, Gallicchio, (2004), en su estudio de *El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio?*, realiza una síntesis sobre las diferentes visiones que existen en torno al desarrollo local, que se consideran en la tabla 9.

Tabla 9

Visiones del desarrollo local (2004)

Visión	Síntesis
Desarrollo local como participación	Sería todo aquel proceso en el que participen actores en la discusión de asuntos de un territorio determinado. Se debe tener en cuenta que a esta altura de los procesos la participación es cada vez más pragmática, y asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población.
Visión neoliberal del desarrollo local	Financiamiento de micro emprendimientos, agencias de desarrollo local o proceso de mejora de la gestión municipal.
Desarrollo local como municipalismo	Es necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no como prestadores de servicios. Se genera una visión de que el desarrollo local pasa por el desarrollo municipal, es decir, si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local.
Desarrollo local como desarrollo económico local	Sociedades eran de carácter económico y las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo.
Desarrollo local como ordenamiento territorial	Supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo, se promueve una estrategia de construcción de una visión estratégica del territorio (promover procesos de desarrollo local más que procesos de ordenamiento).
Desarrollo local como forma de análisis social	Visión más “neutral” del desarrollo local, en el sentido que lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social. Una dimensión analítica – metodológica, como herramienta definida por un conjunto de variables e indicadores.

Fuente: Elaboración propia con información de Gallicchio, (2004, p. 56-58).

En este caso, la visión inicial del desarrollo local como participación implica, la colaboración de diferentes actores, para la toma de decisiones, de esta forma identifican prioridades en el territorio o región y a partir de ello elaboran programas y políticas que lleven al desarrollo.

Según Cárdenas (2002), en su artículo El desarrollo local: su conceptualización y procesos; se considera como objetivos del desarrollo local la promoción de:

[...] la democratización de los procesos sociales, mediante la ampliación de los derechos y libertades y construcción de ciudadanía; el aumento de la participación popular y el control social sobre la gestión pública; la satisfacción de las necesidades básicas de la población; la reducción de las desigualdades, mediante una mejor distribución del

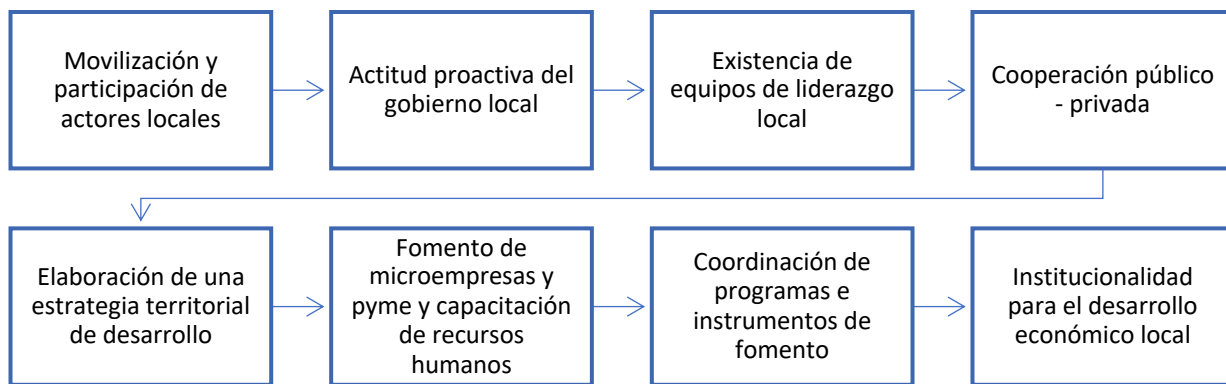
producto social y el crecimiento económico – productivo de las colectividades locales.

(Cárdenas, 2002, p.55)

Por otro lado, el autor Albuquerque, (2004), en su artículo Desarrollo económico local y descentralización menciona 8 elementos básicos que se deben tomar en cuenta para las iniciativas de desarrollo económico local, las cuales se presentan en la Figura 1.

Figura 1

Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local (2004)



Fuente: Elaboración propia con información de Albuquerque (2004, p. 162).

Por lo tanto, los actores tomadores de decisiones de los entes locales deben generar las condiciones necesarias, para que la utilización de los recursos permita desarrollo en la comunidad, desde el ámbito social y económico, ligado a mantener la sostenibilidad ambiental en el proceso.

2.3. Inversión Pública

La inversión pública, como componente de la demanda agregada, es un instrumento del gasto público con el que no sólo se puede incentivar el crecimiento económico, sino también el desarrollo de una región o nación. Las políticas públicas orientadas hacia el progreso técnico y físico de un cantón, en materia de infraestructura, podrían significar, en términos socioeconómicos, el despegue de este hacia dicho desarrollo.

De acuerdo con Ruiz & Duarte (2015) el desarrollo en este contexto es visto como “el estado de avance, progreso y cambios positivos en una sociedad o nación, mediante la implementación de planes y proyectos de inversión” (p. 134).

El avance o progreso va a estar determinado por la eficiencia con que se ejecuten los recursos disponibles para llevar a cabo dichos planes y proyectos de inversión, es decir, en la medida en que los entes públicos locales logren impulsar su inversión en infraestructura de una manera ágil y eficiente, tomando en cuenta el progreso técnico para la formación de bienes físicos; tendría un efecto directo sobre el crecimiento y desarrollo económico de una sociedad.

Según David Romer (2006) el estudio de la inversión es importante por al menos dos razones. La primera es que el porcentaje de producción agregada que se destina a la inversión es una variable que depende de la interacción entre la demanda de inversión que realizan, tanto las instituciones públicas, como empresas y la oferta de ahorro de las economías domésticas. La segunda razón es que la demanda de inversión es, por tanto, uno de los factores que pueden contribuir a explicar la evolución de los niveles de vida en el largo plazo. Además, la inversión es un componente de la demanda extremadamente volátil, de modo que entender cómo se comporta es esencial para explicar las fluctuaciones económicas en el corto plazo.

De acuerdo con el autor, la inversión está sujeta a la interrelación de las 3 figuras más importantes en un mercado: el Estado, la empresa y los hogares. El efecto directo de la demanda de inversión, en el caso de las instituciones públicas y las empresas, así como el ahorro de las familias, puede conducir a un mejoramiento de la calidad de vida de todos los agentes económicos en el largo plazo y, por consiguiente, dar un salto hacia el desarrollo de la economía.

Autores como Urrunaga & Aparicio en el año 2012, elaboraron un artículo sobre Infraestructura y crecimiento económico e identificaron que el principal mecanismo por medio del cual la infraestructura afecta al producto y al crecimiento económico se encuentra en la mejora de la productividad del capital, que será más importante cuanto mayor sea la complementariedad entre la calidad de la infraestructura y la inversión productiva, ya sea de bienes o servicios, que realicen tanto instituciones públicas, como empresas.

Por todo lo anterior, se destaca la importancia de la generación de inversión en el sector público y, para efectos de esta investigación, a nivel local o regional. En la medida en que los gobiernos locales sean eficientes y complementen la calidad de la infraestructura con una mayor productividad, el bienestar de los ciudadanos mejorará en términos de servicios de calidad. No

obstante, las limitaciones que rodean los procesos de inversión pública pueden ser generadores de rezagos no sólo en períodos cortos, sino también a mediano y largo plazo.

De acuerdo con Ortegón & Pacheco, en su investigación “Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado”, define la inversión de la siguiente manera:

La inversión, en términos generales, es cualquier actividad realizada en un año que aumenta la capacidad de la economía para producir bienes y servicios. Es decir, corresponde a la asignación de recursos disponibles en el presente para actividades que permitirán generar un mayor bienestar en el futuro. En este sentido, la asignación de recursos para inversión tiene costos de oportunidad altos en términos de sacrificio del consumo presente de la población, especialmente, en aquellas naciones donde una proporción importante de sus habitantes tiene sus necesidades básicas insatisfechas. A pesar de ello, la inversión es una de las formas en que los gobiernos logran fomentar el crecimiento y, a largo plazo, elevar el nivel de vida de la economía y la población. (Ortegón & Pacheco, 2004, p. 22)

El concepto es claro al mencionar que la finalidad última es el aumento de la capacidad productiva, así como la ampliación de bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de personas insatisfechas; esto en el ámbito local se vuelve fundamental para el desarrollo de los cantones y el crecimiento sostenido de la economía. No obstante, la forma de cómo medir dicha asignación de recursos, como sacrificio del consumo presente para un mayor bienestar futuro, es diversa y relaciona distintas partidas o cuentas presupuestarias destinadas a la creación de bienes duraderos y servicios.

2.3.1. Formación Bruta de Capital Fijo

Es importante conocer variables cómo la formación bruta de capital fijo – utilizada por las Naciones Unidas para contabilizar los recursos utilizados en inversión pública. Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) define en su manual de Finanzas Públicas los gastos de capital para cuantificar los recursos de inversión realizados por el sector público; esto presupone

una contradicción en el manejo del concepto y pone entredicho la exactitud cuando se habla de inversión pública.

De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales 2008, se considera que la formación bruta de capital fijo o inversión bruta fija se mide por el valor total de las adquisiciones menos las disposiciones de activos fijos efectuadas por el productor durante el período. Teniendo en cuenta que los activos fijos son producidos especialmente en: maquinaria, equipo, entre otros; que se utilizan continuamente en la producción durante varios períodos contables (Naciones Unidas, FMI, OECD, Comisión Europea & Banco Mundial, 2016).

El manual de las Naciones Unidas especifica que son todos aquellos bienes duraderos que se adquieren como edificios, maquinaria, puentes, entre otros; que entran en la calificación de obra gris y activos fijos con duración mayor a 1 año.

De manera similar lo definen Méndez, Figueroa, & Lloret (2006) quienes se refieren a la formación bruta de capital fijo como al incremento del activo o capital fijo durante un periodo determinado, es decir, es el aumento de los bienes duraderos que son capaces de producir otros bienes y servicios. Esta clasificación incluye los mejoramientos de terrenos, las adquisiciones de plantas, maquinarias y equipos; y la construcción de carreteras, ferrocarriles y obras afines, como escuelas, oficinas, hospitales, viviendas residenciales privadas, así como los edificios comerciales e industriales (Citado por Góngora, 2012).

2.3.2. Gasto de Capital

Por otra parte, en el área de finanzas públicas y específicamente en la clasificación que realizan las entidades hacendarias, se utiliza el concepto de gastos de capital para definir la contabilización de la inversión pública a partir de los recursos utilizados para la generación de infraestructura.

La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, define gastos de capital de la siguiente forma:

Comprende las erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio de las instituciones públicas. Incluye los gastos por concepto de

remuneraciones, compra de bienes y servicios asociados a la formación de capital, así como las transferencias de capital. (Ministerio de Hacienda, 2004, p. 5)

Esta definición mantiene la esencia de lo propuesto por organismos internacionales como el FMI, quien, dentro de sus indicadores fiscales, a partir del marco de las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP), en su Manual de Estadística de Finanzas Públicas (2014) define al gasto de capital como la inversión neta en activos no financieros, es decir, la adquisición de activos no financieros menos la disposición de activos no financieros menos el consumo de capital fijo.

El vínculo entre el sector público, el gasto de capital y la acumulación de stock de capital y, por tanto, crecimiento, está debilitado por la evidencia de la baja eficiencia de la inversión pública. La noción de que el gasto público en inversión es igual a la acumulación de capital, se basa en la premisa de que la inversión pública es inherentemente productiva.

Lo anterior, también es posible relacionarlo con elementos como la mala asignación de los recursos, la corrupción y el alto grado de ineficiencia del sector público, principalmente en países de escasos recursos, los cuales generan un impacto negativo del gasto público sobre la acumulación de capital, a través de proyectos de inversión mal ejecutados. (Dabla-Norris, Brumby, Kyobe, Mills, & Papageorgiou, 2011).

Según Vittorio (1964), en la inversión pública el análisis de los beneficios y costos de un proyecto se efectúa desde el punto de vista de toda la colectividad. Con esto no se entiende necesariamente la colectividad nacional, pues puede tratarse muy bien de una región, sino sencillamente de un grupo de individuos lo suficientemente amplio para incluir intereses diversos y hasta contrapuestos. Solo de esta forma será posible identificar el efecto del proyecto sobre el público en general. (Citado por Ruiz & Duarte, 2015).

Asimismo, de acuerdo con Naciones Unidas, FMI, OECD, Comisión Europea & Banco Mundial (2016, p. 182), las transferencias de capital son:

[...] transferencias sin contrapartida en las que la parte que hace la transferencia obtiene los fondos involucrados disponiendo de un activo (excepto efectivo o existencias,) renunciando a un derecho financiero (excepto cuentas por cobrar), o bien la parte que recibe la transferencia se obliga a adquirir un activo (excepto efectivo) o bien cuando ambas condiciones anteriores se cumplen (Naciones Unidas, FMI, OECD, Comisión Europea & Banco Mundial, 2016, p. 182)

Existen una variedad de instrumentos metodológicos, que aplican los países, para contribuir con el desarrollo haciendo uso de la inversión pública y de la optimización de recursos a partir de acciones o estrategias, que cumplan un objetivo. De los cuales se puede hacer referencia, a la política económica.

De acuerdo con Gutiérrez (2009) se considera que:

[...] la política económica va más allá de la teoría económica, pues metodológicamente, la Política Económica, y contrariamente a lo que sucede en la teoría económica, no solo investiga las causas de un hecho económico sino los medios que deben utilizarse para lograr los fines planteados. (Gutiérrez, 2009, p. 38)

Es decir, es un instrumento, que requiere de medios para lograr su objetivo, para contribuir con el desarrollo de una nación, el Estado, puede implementar políticas que permitan cubrir las necesidades del público en general, como lo son las políticas públicas, las cuales emplean como recursos la inversión pública, y a partir de esta, y de la problemática a resolver se considera una planificación estratégica, y destina un presupuesto para lograr los objetivos propuestos.

Al implementar este tipo de instrumentos metodológicos, el país ve reflejado sus resultados en diferentes variables macroeconómicas como lo son: desempleo, bienestar social y crecimiento económico.

2.4. Política Pública

A través de la historia los países en vías de desarrollo han logrado tener avances sustanciales mediante la aplicación de políticas públicas, obteniendo resultados positivos sobre la calidad del recurso humano, cómo fuente potenciadora del crecimiento económico y el mayor bienestar de la sociedad.

“Reconociendo que las políticas públicas (PP) son un curso de acción propositivo establecido para responder a un problema o un conjunto de problemas de interés público que atañen a personas o colectivos de la sociedad [...]” (MIDEPLAN, 2016, p. 3)

Desde una perspectiva más analítica, Meny y Thoenig (1989) definen las políticas públicas como “los programas de acción de una autoridad en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Citado por: Hernández, 1999, p. 3)

De acuerdo con Torres – Melo & Santander (2013) el concepto de política pública se puede entender de la siguiente forma:

La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca dos elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público. (p. 56)

Las tres conceptualizaciones tienen un carácter muy general, así como una cobertura muy amplia de lo que se pretende abarcar, por lo que siempre se le asocia a un área en específico que tenga que ver con la relación entre el Estado y la ciudadanía. Esto significa que los gobiernos tienen la capacidad de generar acciones en el colectivo público, para el beneficio de la sociedad y, por consiguiente, lo político se convierte en un medio para lograr determinado propósito en el desarrollo socioeconómico de dicha ciudadanía.

En esta misma línea, Pennings, Kema & Kleinnijenhuis (2006), entienden lo político en su dimensión decisional, como aquella realizada por una sociedad, la cual es subsecuentemente implementada por ella. Mientras que González (1998) define el carácter de público mediante el entendimiento de que las disposiciones que se plasman en política pública son la expresión de la elección colectiva (Torres – Melo & Santander, 2013).

Cuando la política se refiere a un área en específico, está actuando sobre determinada población objetivo en un marco legal y de propuesta pública. Para los intereses de esta investigación el área de abordaje será la inversión pública, por lo que el planteamiento teórico –

conceptual de las distintas variables, incluida la política pública, contienen una orientación en esta materia. Por lo tanto, esto permite que tanto lo político, como lo público, sea enmarcado dentro de un ámbito del quehacer institucional.

Alguacil (2004), expresa en su artículo de Política nacional y políticas locales: los supuestos de la solidaridad; en primer lugar, que la participación política plena no puede desarrollarse activamente si no es en la realidad social vinculada a un espacio concreto, que es soporte de una población (crecientemente diversa en su composición), de unos recursos y de una organización social. La ciudadanía, en segundo lugar, no puede entenderse como tal si no recoge en todas sus consecuencias el derecho de los ciudadanos a tomar parte en las decisiones que les afectan de forma común, en definitiva, a la participación en los asuntos públicos.

Las políticas locales se llevan a cabo en municipalidades o gobiernos locales, según el Código Municipal, Ley n.º7794 (1998) y sus reformas, en su artículo 2 y 3 define municipalidad como:

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.

[...] La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal. El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal. La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba. (Ley nº7794, 1998, p. 2).

La participación política se encuentra delimitada por la rectoría de los gobiernos locales sobre las decisiones que competen a la inversión pública en cada uno de sus cantones, tomando en cuenta su vinculación con los diferentes niveles estatales. Esto revela el espacio concreto de análisis, el cual, encuentra su contraparte en la población perteneciente a cada cantón, compuesto por diferentes distritos y comunidades que cuentan con una voz dentro de las políticas públicas.

Hernández (1999), en su análisis de Políticas Públicas, detalla las etapas para la resolución de problemas y el ciclo de las políticas públicas, que permiten entender su construcción de esta. Estas etapas se indican en la tabla 10.

Tabla 10

Etapas de la Resolución de Problemas y del Ciclo de Políticas Públicas (1999)

Etapas de la Resolución de Problemas	Etapas del Ciclo de Políticas Públicas
Reconocimiento del Problema	Fijar la Agenda
Proponer Solución	Formular la Política
Escoger una Solución	Decisión - Realización
Aplicar la Solución	Aplicación de políticas
Apreciar los Resultados	Evaluación

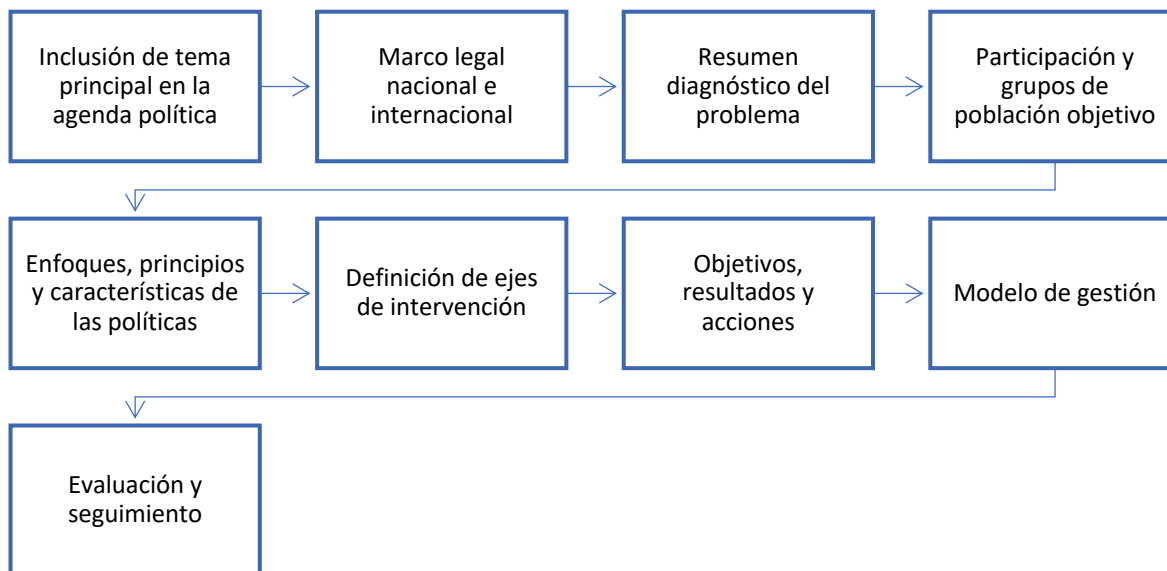
Fuente: Elaboración propia con información de Hernández, 1999, p. 4)

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que el primer paso, es reconocer el problema de la comunidad o nación, y a partir de este proponer como solventarlo y realizar la aplicación de la solución. Para la construcción de políticas se define una agenda de actividades, en la cual se consideren, indicadores, metas y tareas que permitan posteriormente evaluar y apreciar los resultados obtenidos una vez ya aplicada.

Asimismo, como estructura de una Política Pública, MIDEPLAN (2016), identifica los principales elementos que deben contener las políticas, como se muestran en la Figura 2.

Figura 2

Principales elementos que deben contener las Políticas Públicas (2016)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con MIDEPLAN (2016, p. 9)

De acuerdo con la Figura 2, se identifican 9 etapas o elementos que deben considerarse en la construcción de una política pública. Se asemeja a lo planteado por Hernández (1999) en la Tabla 11, nace de un problema, se definen los objetivos o ejes para intervenir dicho problema, se construye un modelo de gestión que corresponde al proceso de aplicación de la política, y la última etapa de la evaluación, que es importante para medir los resultados obtenidos versus los esperados.

Las políticas públicas, son instrumentos metodológicos que le permiten a un país o un grupo general, intervenir ante una situación desfavorable y que genera obstáculos para su progreso. Los lineamientos de una política pública son los que definen la ruta de la política abordando la necesidad existente, y el accionar de la misma.

Para complementar la conceptualización del desarrollo local y las políticas públicas, en el artículo realizado por (Arias, Sánchez & Rodríguez, 2019), consideran una vinculación entre ellas y como trabajarlas, diciendo que:

En el ámbito regional, la transformación productiva con equidad debe poner énfasis en reducir las desigualdades y asimetrías regionales en materia de desarrollo productivo y humano. Para ello se requiere de políticas de desarrollo regional que contemplen la

potenciación de los recursos endógenos y capacidades propias de las distintas regiones y sus comunidades. La identificación y promoción de núcleos endógenos de desarrollo es un aspecto clave para promover la creación de pequeñas y medianas empresas y el empleo productivo. Aunado a lo anterior, es necesario implementar programas de capacitación del recurso humano en las distintas regiones de forma tal que la principal capacidad de la población, que es su capacidad de trabajo, pueda ser empleada para la generación de ingresos. (Arias, Sánchez & Rodríguez, 2019, p. 24)

Capítulo 3: Metodología de la investigación

3.1. Enfoque de la Investigación

Se define la investigación con características y propiedades cuantitativas, es decir, el abordaje toma en cuenta la recolección de datos, el análisis documental y a partir de lo anterior, elabora una propuesta de lineamientos para política pública que podrían contribuir con el desarrollo local de la región.

De acuerdo con Bernal (2010), el Método cuantitativo o método tradicional se fundamenta en:

[...] la medición de las características de los fenómenos sociales, lo cual supone derivar de un marco conceptual pertinente al problema analizado, una serie de postulados que expresen relaciones entre las variables estudiadas de forma deductiva. Este método tiende a generalizar y normalizar resultados. (Bernal, 2010, p. 60)

Asimismo, lleva un proceso deductivo, es decir, “Parte de una premisa general para obtener las conclusiones de un caso particular. Pone el énfasis en la teoría [...], antes de recoger datos empíricos, hacer observaciones o emplear experimentos” (*Tecana American University*, s.f, párr. 7). Se complementa con el diseño de investigación longitudinal, ya que se estudia los cambios a través del tiempo que ha tenido la región en materia de desarrollo y de sus finanzas municipales.

Un enfoque de investigación cuantitativo implica el análisis de los datos y a partir de ello, llegar a las conclusiones, en este caso los datos serían en primer lugar, los índices de desarrollo cantonal para contextualizar el desarrollo de la región y en segundo lugar, los indicadores de inversión pública calculados a partir del gasto de capital, para evidenciar el comportamiento de las finanzas municipales.

3.2. Tipo de investigación

De acuerdo con las formas de abordaje investigativo descritas en la literatura académica, relacionada a las ciencias sociales, se considera que el presente trabajo de investigación utiliza como método central el estudio de casos.

El aporte de los casos de estudio está orientado en primera instancia a señalar que la unidad de análisis del método debe ser visualizada de forma agregada y con características propias. Según Bernal (2010), “el caso” objeto de estudio es comprendido como un sistema integrado que interactúa en un contexto específico con características propias. El caso o unidad de análisis puede ser una persona, una institución o empresa, un grupo, etcétera.

Acorde a lo anterior, la unidad de caso en la presente investigación corresponde a una región socioeconómica de Costa Rica, la región Huetar Norte, un grupo de cantones, con similitudes en lo social, económico y territorial. El estudio hará énfasis en el desarrollo de la región y en el análisis de la inversión pública municipal a partir del gasto de capital.

3.3. Universo de la investigación

El universo de la investigación son los cantones seleccionados, que componen la región Huetar Norte.

3.3.1. Sujetos y fuentes de información

En el siguiente apartado se destacan los sujetos y fuentes de información para la investigación, que corresponde la base del análisis con respecto a la recolección de datos y teoría que respalda los resultados obtenidos.

Los actores principales o sujetos de estudio en esta investigación son las instituciones públicas, como CGR, MIDEPLAN, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES). Entidades encargadas de velar por el desarrollo y gestión de los entes locales, y estrategias regionales.

Asimismo, son las entidades con las fuentes de información necesarias para el análisis cuantitativo del presente estudio.

3.3.2. Población o Muestra, conjunto investigado u otros

Como se mencionó en el apartado anterior, el conjunto investigado está conformado por los municipios de la Región Huetar Norte, cinco en total.

- Provincia de Alajuela:
 - Cantón de San Carlos
 - Cantón Los Chiles
 - Cantón de Upala
 - Cantón de Guatuso
- Provincia de Heredia:
 - Cantón de Sarapiquí

Para el análisis de los datos y la presentación de los resultados del cantón de Sarapiquí, se tomará en cuenta la clasificación por zona de planificación que realiza MIDEPLAN a nivel regional, y no a partir de la división geográfica por provincia a la cual pertenece, es decir, Heredia.

3.4. Técnicas e instrumentos de investigación

Considerando los sujetos y fuentes de información para la investigación, el apartado sobre técnicas e instrumentos para la recolección de la información proporciona los pasos a seguir mediante un diseño y planificación asertiva sobre el abordaje en el análisis de casos, así como de la información complementaria. Además, se determinan las variables para la aplicación de las técnicas e instrumentos, las cuales conforman la base y el sustento metodológico del trabajo de campo.

Dada la importancia de los instrumentos de recolección de la información en un proceso de investigación, se presentan algunos aspectos generales que deben tenerse en cuenta en el diseño de un instrumento de recolección de información para una investigación (Bernal, 2010).

3.4.1. Análisis documental

En búsqueda de una mayor coherencia y orden con los objetivos planteados, así como con la estructura metodológica elegida y el planteamiento del problema central, es esencial contar con la información documental y el acceso a distintas fuentes secundarias, que, por su origen, se encuentren vinculadas al tema de investigación y hayan profundizado en alguno de los elementos que son propios del comportamiento de los gobiernos locales en cuanto a inversión.

Por lo tanto, se considera fundamental este instrumento de información para el objeto de estudio. Dicho análisis se conforma a partir de diferentes instituciones ligadas al tema de la presente investigación, como lo son:

- MIDEPLAN
- CGR
- IFAM
- UNGL
- Informes del Estado de la Nación – Región
- COREDES
- Universidad de Costa Rica (UCR)
- Universidad Estatal a Distancia (UNED)

Por otro lado, se utilizan documentos como: artículos de revistas, libros, noticias e informes, adicionalmente, organismos internacionales como el FMI, el BID, y la CEPAL, han realizado importantes aportes para el mejoramiento de la función que cumplen los gobiernos locales.

3.4.2. Bases de datos

Dentro de las técnicas de información se hará uso de bases de datos existentes y al alcance que proporcionan información cuantitativa y cualitativa de las municipalidades.

Adicionalmente, se recurre a los datos por programas, de los cuales se consideran

- Programa I: Dirección y Administración General
- Programa III: Inversiones
- Otros programas

En segundo lugar, fuentes de datos del Estado de la Nación, además de contar con los datos estadísticos anuales presentados en los Índices de: Competitividad Cantonal, Gestión Municipal, Desarrollo Humano Cantonal y Desarrollo Social.

3.4.3. Metodología para la elaboración de lineamientos de política pública

Para la elaboración de los lineamientos de política pública, se considera la metodología implementada por MIDEPLAN conocida como: “Guía de Elaboración de Políticas Públicas”. Esta guía establece las siguientes consideraciones para la elaboración de lineamientos estratégicos:

Es importante crear lineamientos estratégicos por Eje de política en las PP que en primer lugar desagreguen las temáticas que se abarcarán en la política y se proceda a ordenar las acciones sustantivas a realizar, [...].

Las líneas de acción o líneas estratégicas de política son componentes para visualizar los cursos de acción o énfasis de la política de acuerdo con las áreas de intervención, [...].

En este sentido, cada uno de los ejes define un objetivo o aspiración y el subtema es acompañado de un lineamiento de política, [...]. (MIDEPLAN, 2016, p. 27)

De acuerdo con lo anterior, los lineamientos se harán para visualizar el curso de acción de una política que contribuya al desarrollo de la Región Huetar Norte, ligado a los resultados obtenidos sobre el análisis de la inversión pública a partir del gasto de capital.

3.4.4. Indicadores y variables de resultados

En el siguiente apartado se identifican indicadores y variables que permiten medir ingresos, gastos, inversión pública y eficiencia administrativa, para comprender de la mejor forma las finanzas municipales, en el periodo de estudio.

El marco de referencia para la selección de indicadores como base en el análisis, es el artículo de Hernández & Vargas (2012), conocido como Un modelo para la determinación del riesgo crediticio municipal en México.

Es importante aclarar que esta investigación no tiene como objeto de estudio el riesgo crediticio municipal, pero en la referencia mencionada los autores incorporan indicadores con una visión amplia sobre la capacidad de pago de los entes municipales, dentro de los cuales abarca aspectos financieros, económicos y políticos, por lo que es relevante incorporarlos dentro de la presente metodología.

La definición de las variables que componen cada uno de los indicadores se realiza tomando en cuenta el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (2014), el Clasificador por Objeto del Ingreso del Sector Público (2018), el Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público (2018) y la Estructura para incluir la Información Presupuestaria de las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Para mayor facilidad se divide la explicación de los indicadores en cuatro secciones: ingresos, gastos, autonomía municipal y deuda:

3.4.4.1. Indicadores de Ingresos

El primer indicador es el de Generación de Ingresos (GI), el cual refleja la capacidad de las instituciones para cubrir sus necesidades sin que medie una transferencia de terceros o el financiamiento, la relación del indicador se define como Ingresos Propios (IP) entre Ingresos Totales (IT), expresado de la siguiente manera:

$$GI = \frac{IP}{IT}$$

La Figura 3 resume la clasificación de ingresos para el sector público, de acuerdo con dicha separación, para el cálculo del indicador se considera que los ingresos propios incluyen las partidas de ingresos tributarios y no tributarios, las cuáles forman parte de los ingresos corrientes. Para los ingresos totales se utiliza la sumatoria tanto de los ingresos corrientes y los ingresos de capital, así como el financiamiento adquirido. Como variable proxy en este indicador también se considera una referencia de la liquidez del municipio para atender los servicios de la deuda.

Figura 3

Costa Rica: Clasificador de Ingresos del Sector Público. Desagregación al segundo nivel



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2018).

3.4.4.2. Indicadores de Gastos

El segundo índice corresponde al Indicador de Eficiencia Administrativa (IEA) y hace referencia al tamaño de la burocracia. Dicho tamaño se mide por el cociente entre el Gasto Corriente (GC) y el Gasto Total (GT), donde:

$$IEA = \frac{GC}{GT}$$

Bajo el supuesto de que los municipios tienen las mismas funciones, un menor resultado en este indicador hace que la entidad sea más eficiente administrativamente sobre otra. Al igual que con la clasificación de ingresos la Figura 4 resume en su mayor nivel de agregación, las partidas por objeto del gasto:

Figura 4

Costa Rica: Clasificador de Gastos del Sector Público. Desagregación al segundo nivel



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2018).

El tercer indicador que se contempla es el Cociente de Inversión definido como la división entre el Gasto de Capital (GK) y el Gasto Total (GT), expresado como:

$$CI = \frac{GK}{GT}$$

La relación capital contra gasto total expresa el nivel de importancia que el municipio le otorga a la inversión, por tanto, entre mayor sea, se espera que más infraestructura tenga el cantón y, por consiguiente, este gasto sea un complemento para la inversión privada.

Adicionalmente, con el fin de correlacionar el nivel de inversión de capital con su efectividad presupuestaria se toma en consideración como cuarto indicador la Ejecución Presupuestaria (EP), que sería la división del Presupuesto Ejecutado (PE) entre el Presupuesto Programado (PP), como se expresa a continuación:

$$EP = \frac{PE}{PP}$$

3.4.4.3. Indicadores de Autonomía Municipal

Como señal de independencia o autonomía de los entes municipales se presentan dos indicadores relevantes en el análisis del gasto municipal en inversión pública:

El quinto indicador se denomina Indicador de la Autonomía en Gasto Operativo (AGO), corresponde al cociente entre IP y GC, como la siguiente expresión:

$$AGO = \frac{IP}{GC}$$

El sexto indicador, se denomina Indicador de Autonomía Municipal (IAM), el cual se calcula mediante el cociente de las transferencias corrientes recibidas por parte del gobierno central (TC_{gob}) entre los ingresos totales (IT).

$$\frac{TC_{gob}}{IT}$$

Este indicador mide el nivel de dependencia de los entes locales en relación con el gobierno central, de manera que pueda ser analizado de forma complementaria y en términos acumulados para realizar el contraste con los ingresos tributarios percibidos.

3.4.4.4. Indicadores de Deuda

Como parte de la gestión municipal y su participación como institución independiente del gobierno central, se toma en cuenta la estabilidad financiera de los municipios y su capacidad para atender las necesidades de gasto y deuda interna. Por lo anterior se presentan los siguientes indicadores relacionados con la deuda:

El séptimo indicador es la tasa financiera superavitaria (TFS) municipal, que calcula la diferencia entre egresos (GT) e ingresos (IT) en relación con el producto interno bruto (PIB) multiplicado por diez mil.

$$\frac{GT - IT}{PIB} \times 10.000$$

Esta es una medida del déficit o superávit municipal y se utiliza el PIB para estandarizar y poder comparar correctamente el faltante o sobrante de recursos de cada municipalidad en el periodo estudio. Se utiliza un múltiplo de diez mil debido a que la relación de los presupuestos municipales con respecto a la producción nacional no es significativa, de manera que solo se busca visualizar el comportamiento del déficit o superávit municipal.

El séptimo indicador refleja el nivel de apalancamiento (IA) de los entes locales mediante el cociente entre el financiamiento interno (fi) y los ingresos totales (IT):

$$IA = \frac{fi}{IT}$$

Este indicador pretende medir el porcentaje de recursos tributarios recibidos con los que se puede cubrir el servicio de la deuda.

Al igual que con la liquidez presupuestaria, es posible medir la flexibilidad financiera (FF) del municipio mediante un octavo indicador que mide el peso de la deuda sobre los recursos disponibles necesarios para la operación y administración del municipio:

$$FF = 1 - \frac{fi + GC}{IP + TC_{gob}}$$

Este indicador representa el porcentaje de recursos disponibles luego de cubrir los gastos corrientes y el servicio de la deuda, excluyendo el gasto de capital, por lo que considera un índice de capacidad financiera en términos presupuestarios ante nuevas inversiones.

3.4.4.5. Indicadores de Sensibilidad Estadística a la Inversión

Por último, como indicadores complementarios en el análisis de los indicadores presupuestarios relacionados con el gasto de capital, se presenta el noveno indicador que hace referencia a la sensibilidad estadística de una variable determinada en relación con la inversión pública municipal, de tal forma que sea posible obtener un coeficiente de correlación entre ambas variables:

$$SXX = \frac{Cov(x, GK)}{\sigma_x \sigma_{GK}}$$

Donde:

x = Variable seleccionada

GK = Gasto de capital

σ_x = Desviación estándar de la variable seleccionada

σ_{GK} = Desviación estándar del gasto de capital

3.5. Alcances y limitaciones

Es importante señalar que el análisis de casos se efectúa sobre una única región, pero su metodología y herramientas para la recolección de información puede replicarse en las diferentes regiones del país, de tal manera que el aporte académico se ve plasmado como una referencia en el abordaje para contribuir al desarrollo local desde un enfoque válido y fundamentado sobre la realidad de la unidad de análisis.

Para esta investigación resulta relevante contar con la información teórica – documental como marco de referencia para realizar un contraste sobre la evolución de la inversión pública, así como es de vital importancia hacer uso de la información consultada para la respectiva comparación de los resultados obtenidos. Esto último representa los parámetros necesarios para elaborar los lineamientos de política pública sobre la región en estudio.

Dentro de las limitaciones que presenta el estudio, es que el cantón de Río Cuarto formalmente comenzó sus labores como municipalidad a partir del 2020, lo que implica no tener un histórico de los resultados en los indicadores como gobierno local, sino como distrito. Por lo tanto, no entra en la investigación. Se consideran solo las municipalidades de San Carlos, Los Chiles, Guatuso, Upala y Sarapiquí.

Adicionalmente, para el análisis de la contextualización del desarrollo local de la Región Huetar Norte, a partir de los índices de desarrollo, la información llega hasta 2018, lo que implica un periodo de estudio de 2010 – 2018, es decir no se cuenta con información actualizada para los periodos más recientes.

A diferencia del apartado sobre la contextualización del desarrollo, la evolución de la inversión pública municipal sí cuenta con los datos actualizados. No obstante, por motivo de aislar el efecto de la pandemia por la COVID – 19, se realiza el análisis de 2010 al 2019, ya que sobre dicho periodo es posible obtener conclusiones al margen de una distorsión por las consecuencias de un fenómeno de salud pública.

Lo anterior, también se replica para los diferentes análisis sobre la caracterización de la región y el análisis de indicadores macroeconómicos o poblacionales. El periodo de la pandemia se considera un proceso que aún se encuentra bajo un continuo aprendizaje y se excluye del estudio que ocupa esta investigación.

Por el objetivo general de la investigación, el papel del capital humano y su proceso educativo, no se contemplará en el estudio. Esto debido a que la articulación entre la educación, el mercado laboral y el mercado de Bienes y Servicios para el desarrollo local se convertirían en elementos para un objeto de estudio distinto al de la presente investigación. Además, se debe considerar que a partir de la pandemia por la COVID – 19 se han generado transformaciones y modificaciones importantes en las habilidades y competencias de estas dos variables, en un espacio temporal que no se considera en el estudio.

Adicionalmente, la calidad institucional de los órganos que fomentan la gestión de los gobiernos locales hacia un mejor desarrollo se considera como un tema fuera del objeto de estudio y se toma en cuenta la participación de algunas entidades como actores que brindan un acompañamiento en la gobernanza regional y local de los municipios.

3.6. Matriz Metodológica: definición conceptual y operacional de las variables

Objetivo General					
Determinar lineamientos para política pública que contribuyan al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal					
Objetivos Específicos	Variables	Indicador	Fuentes de Información	Instrumentos	Preguntas Investigación
Contextualizar el desarrollo local de la Región Huetar Norte	Desarrollo Local	Estrategia Regional	Sitio Web MIDEPLAN	Informes Ejecutivos	¿Qué aspectos caracterizan el desarrollo local de la Región Huetar Norte?
		Planificación Local	Sitio Web UCR	Literatura secundaria de desarrollo local	
		Presupuesto Municipal	Sitio Web UNED		
Caracterizar la evolución de la inversión pública municipal en la Región Huetar Norte	Inversión Pública	Finanzas municipales	Sitio Web CGR	Planes de Desarrollo y Planificación Bases de Datos	¿Cómo ha sido la evolución del gasto en inversión pública municipal en la región de estudio?
		Gasto de Capital en infraestructura física y de servicios	Sitio Web Estado de la Nación		
		Financiamiento directo e indirecto	Sitio Web UNGL		
Plantear lineamientos para política pública que contribuyan al desarrollo local de Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal	Política Pública	Mejores prácticas para la asignación de recursos	Sitio Web del COREDES Consulta a expertos	Metodología MIDEPLAN	¿Cuáles lineamientos para política pública podrían contribuir al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en la inversión pública?

Fuente: Elaboración propia

3.7. Cronograma

En el presente apartado, se muestra un cronograma con todas las actividades realizadas, para el desarrollo de la investigación, detallando las fases del proyecto, el plazo utilizado para completar cada etapa, y por último los responsables.

Tabla 11

Cronograma: identificación de fases, actividades, plazos y responsables del proyecto de investigación.

Fases	Actividades	Plazo	Responsable
Anteproyecto	Elaboración de un primer borrador de los primeros 3 capítulos de la investigación.	Febrero - Noviembre 2018	José Garbanzo y María José Monge
Aprobación de anteproyecto	Envío a comisión de trabajos finales de graduación y aprobación de consejo académico.	Noviembre 2018 – Febrero 2019	Consejo Académico de la Escuela de Economía
Revisión por parte del tutor del anteproyecto aprobado	Lectura de anteproyecto y comentarios.	Marzo 2019	Carlos Arguedas
Cambios en el manual de estilos y corrección de estructura y contenido de la tesis	Adaptación al nuevo manual de estilos y corrección del contenido de capítulo 1, 2 y 3 del anteproyecto aprobado.	Abril – Junio 2019	José Garbanzo y María José Monge
Lectura y revisión bibliográfica	Lectura y búsqueda de nuevo método y consolidación de la investigación en una región.	Julio – Agosto 2019	José Garbanzo y María José Monge
Modificación del método	Cambio en el método y aplicación del trabajo de campo, así como sus instrumentos.	Septiembre – Noviembre 2019	José Garbanzo y María José Monge
Creación de instrumentos de recolección de información	Formularios de entrevista y recolección de información.	Diciembre 2019 – Febrero 2020	José Garbanzo y María José Monge
	Selección del nuevo espacio temporal.		
Construcción del Capítulo I	Análisis documental histórico sobre la región en estudio.	Febrero – Marzo 2020	José Garbanzo y María José Monge

Fases	Actividades	Plazo	Responsable
	Transformación de los objetivos de la investigación.		
	Aprobación de tutor.		
Construcción del Capítulo II: Marco Teórico	Redacción de capítulo II.	Marzo – Abril 2020	José Garbanzo y María José Monge
Redacción sobre aplicación de Metodología	Redacción de metodología y adaptación para el estudio.	Mayo – Junio 2020	José Garbanzo y María José Monge
	Aprobación de tutor.		
Envío de formularios a los cantones en estudio	Contacto vía correo electrónico para hacer llegar los formularios a los cantones en estudio.	Mayo 2020	José Garbanzo y María José Monge
	Contacto vía telefónica para la solicitud de información realizada anteriormente vía correo electrónico.	Julio – Agosto 2020	José Garbanzo y María José Monge
Solicitud de prórroga a la CTFG y cambio de metodología	Debido a la respuesta nula por parte de las municipalidades, se hizo la solicitud de prórroga y cambio metodológico para no aplicar encuestas.	Octubre – Noviembre 2020	José Garbanzo y María José Monge
Modificación del Capítulo II: Marco Teórico y Capítulo III: Metodología	Transformación del marco de referencia teórica y metodología acorde a los objetivos de la investigación.	Diciembre – Abril 2021	José Garbanzo y María José Monge
Solicitud de cambio de Título a la CTFG	Debido a la respuesta nula por parte de las municipalidades, se hizo la solicitud de cambio de título a la investigación por el ajuste en la metodología.	Abril 2021	José Garbanzo y María José Monge
Redacción del apartado de resultados	Lectura, análisis de datos, construcción de indicadores para el apartado de resultados.	Mayo 2021 – Septiembre 2021	José Garbanzo y María José Monge
Solicitud de lectores y segunda prórroga a la CTFG	Acorde al avance del documento se considera apropiado solicitar a	Agosto 2021	José Garbanzo y María José Monge

Fases	Actividades	Plazo	Responsable
	los lectores para iniciar con la lectura del documento final.		
Solicitud a lectores la revisión de la investigación	Acorde al avance de la investigación y con la aprobación del tutor se envía el documento para iniciar con la lectura.	Septiembre 2021 – Diciembre 2021	Gabriela Ortiz Valverde y María Fernanda Vega Solano
Revisión y modificación del objetivo 3	Revisión y modificación para los resultados del objetivo 3 acorde a lo enviado por el tutor.	Octubre 2021 – Noviembre 2021	José Garbanzo y María José Monge
Aplicación de observaciones lectoras	Revisión y modificación en el documento.	Enero 2022	José Garbanzo y María José Monge

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4: Análisis de resultados

En el presente apartado, se estudian los aspectos que contribuyen a contextualizar el desarrollo local en la Región Huetar Norte, desde analizar la estrategia regional, un marco jurídico existente para las municipalidades a nivel nacional, un cuerpo institucional que permite fluidez en el desarrollo de funciones y actividades, hasta la planificación local y con ello el análisis de los resultados de los cantones en materia de desarrollo humano, gestión municipal, desarrollo social y competitividad cantonal.

Adicionalmente, a partir de la contextualización del desarrollo, la investigación tomará rumbo a explicar por medio de indicadores, la evolución del presupuesto municipal a partir de la inversión pública municipal, el cual se operacionaliza en términos empíricos a partir del gasto de capital.

4.1. Contextualización del desarrollo local de la Región Huetar Norte

En el siguiente apartado, se incorporan los aspectos para contextualizar el desarrollo local de la región, se divide en 4 subapartados, iniciando con el de Aspectos Generales, caracterizando la población de la región, seguidamente un apartado de Estrategia Regional, compuesto por el marco jurídico de las municipalidades, la estructura institucional que promociona el desarrollo local, y dar a conocer el plan nacional de desarrollo regional vigente.

El tercer apartado, es en materia de Planificación Local, integrado por los índices de desarrollo local que existen actualmente en Costa Rica, relacionados con: gestión municipal, competitividad cantonal, desarrollo humano y desarrollo social. El cuarto apartado se encarga de fundamentar los mecanismos para la presentación de presupuestos municipales que se encuentran vigentes a la fecha y deben ser llevados a cabo por los gobiernos locales.

4.1.1. Aspectos Generales

Costa Rica cuenta con una división territorial, en la que se definen tres clasificaciones: provincias, cantones y distritos, a partir de ella MIDEPLAN llevó a cabo una segmentación sobre las características socioeconómicas por zona. De las cuales definió 6 regiones, en la Tabla 1 se muestra la división cantonal para cada una de ellas.

El presente estudio está dirigido a la población de la Región Huetar Norte, compuesta por los cantones de: San Carlos, Guatuso, Los Chiles, Upala, Sarapiquí y Río Cuarto. Por lo que, el presente apartado introduce algunos indicadores poblacionales que permitan representar algunas de las características demográficas y socioeconómicas principales.

De acuerdo con el INEC (2019), la población total de la región es de 415.100 habitantes. Dentro de las características geográficas de la zona, se pueden mencionar su limitación fronteriza

con Nicaragua y su abundancia boscosa, así como la predominancia de un clima tropical lluvioso. Dichos aspectos se consideran en la Tabla 12:

Tabla 12

Región Huetar Norte: Características por ubicación geográfica

Características por ubicación geográfica	
Limites	Se ubica en la parte septentrional (norte) del país, limita al sur con la Cordillera Volcánica Central, al norte con Nicaragua, al oeste con las cordilleras de Guanacaste y Tilarán y al este los ríos Chirripó y Colorado.
Relieve y Clima	Es una región muy plana y de tierras muy fértiles, cuenta con un clima tropical lluvioso, abarca las llanuras de San Carlos, Guatuso y Sarapiquí.
Vegetación	La vegetación predominante en la zona está compuesta por pastos, bosques, reforestaciones, charrales, tacotales, cultivos anuales y perennes.
Fauna	Tortugas terrestres, mamíferos como el manatí, dantas, venados etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos interactivos proporcionados por el sitio web electrónico del Ministerio de Educación Pública (MEP, s.f)

Las características presentadas en la tabla 12 se generan bajo un contexto geográfico, en el que, por la ubicación del territorio, los distritos por los que se compone en su mayoría son rurales, por lo que las condiciones socioeconómicas generales de la población se enmarcan bajo condiciones con un grado de deterioro significativo. De acuerdo con MIDEPLAN en su Listado de distritos por región de planificación, indica que la Región Huetar Norte se compone de un total de 39 distritos.

Para comprender sobre las condiciones generales de la región, en términos sociales, en la Tabla 13 se muestran los indicadores de pobreza y educación, sobre el total de la población.

Tabla 13

Región Huetar Norte: Indicadores de Pobreza y Educación (2019). Cantidad de habitantes

Indicadores Pobreza y Educación	Cantidad de habitantes	Porcentaje del total general
Nivel de Pobreza		
1. Pobreza Extrema	44.331	10,68%
2. Pobreza No Extrema	89.346	21,52%
3. No Pobre	281.423	67,80%
Nivel de Educación		
1. Sin nivel de instrucción	40.857	9,84%
2. Primaria incompleta	104.839	25,26%
3. Primaria completa	133.277	32,11%
4. Secundaria académica incompleta	59.550	14,35%
5. Secundaria académica completa	40.393	9,73%
6. Secundaria técnica incompleta	588	0,14%
7. Secundaria técnica completa	1.755	0,42%
8. Educación superior de pregrado y grado	29.728	7,16%
9. Educación superior de posgrado	4.163	1,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC (2019)

En primer lugar, se muestra el nivel de pobreza por cantidad de habitantes, el 67,80% se encuentra en categoría no pobre y el 32,2% restante en niveles de pobreza. Si se compara con el dato porcentual a nivel nacional para ese mismo año fue de 23,91%, la región se encuentra 8,29 p.p., por encima del nivel nacional, lo que demuestra una brecha para el desarrollo de la zona. De acuerdo con Arias, Sánchez & Rodríguez (2019), se considera que:

Entre los aspectos importantes que ayudan a entender la relación de la desigualdad con diferentes variables a nivel cantonal se encuentra el hecho de que, como es de esperar, un mayor número de personas en condición de pobreza dentro de un cantón aumenta los niveles de desigualdad. Además, el porcentaje de la población del municipio considerado como urbano explica de manera negativa y significativa la desigualdad. Es decir, entre más urbano sea el cantón la desigualdad tiende a ser menor. (Arias, Sánchez & Rodríguez, 2019, p. 22)

Dado lo anterior, se debe mencionar que la Región Huetar Norte cuenta con tres cantones que por su ubicación se encuentran limitando con el paso fronterizo, y más alejados de lo que corresponde al valle central, y la GAM, áreas conocidas por tener una característica urbana. Dicho contraste afecta de manera negativa los niveles de desigualdad.

A partir del estudio en Pobreza y desigualdad en Costa Rica: una mirada más allá de la distribución de los ingresos, elaborado por Arias, Sánchez & Rodríguez (2019), caracterizan el patrón de crecimiento económico del país de la siguiente manera:

[...] se ha caracterizado por una relación asimétrica entre el centro y la periferia. Así lo constatan los principales indicadores de desarrollo, con una elevada concentración de la población y de las actividades económicas más dinámicas en el GAM. Conforme nos alejamos de ese centro, encontramos problemas estructurales importantes del aparato productivo en las regiones periféricas. De ahí la baja productividad de esos sectores, los mercados laborales inestables, compuestos por mano de obra poco calificada y con bajas remuneraciones. También son críticas las dificultades para acceder a bienes y servicios de

calidad, lo que impacta negativamente sobre los niveles de pobreza y desigualdad en los territorios más rurales. (Arias, Sánchez & Rodríguez, 2019, p. 19)

Asimismo, León & Blanco (2018), nos exponen sobre las variables consideradas dentro de los factores multidimensionales y que afectan la pobreza: “[...] la educación. Dicho elemento es determinante para el progreso económico y social, ya que existe una relación directa entre el nivel de desarrollo y el sistema educativo.” (León & Blanco, 2018, p. 28)

En el caso del nivel educativo para la región, la población que llega a un grado académico técnico o superior representa 8,58% del total de la población. Dicho resultado es una proporción muy baja si se compara con el dato a nivel nacional, el cual es de 19,37%. Además, más del 25% de la población de la región se encuentra sin la primaria completa.

Los distintos niveles de educación se han promovido con oportunidades laborales diversas dentro de la región, de las cuales se pueden destacar las siguientes:

[...] la agricultura, ganadería y pesca [...]; donde destacan la piña, el cultivo de palmito, raíces y tubérculos y granos básicos, servicios públicos y otros [...]; comercio, hoteles y restaurantes [...]; industria [...]; nuevamente la piña, el banano, el melón y los concentrados de frutas, tubérculos, ornamentales, madera y productos lácteos. (Zevallos, 2013, p. 5)

Asimismo, la región cuenta con una variedad de atractivos turísticos, presentados en la Tabla 4, lo que permite aprovechar las características geográficas de la zona, contribuyendo a la generación de ingresos y el desarrollo de las comunidades.

La zona hotelera se ha desarrollado cerca del Parque Nacional Volcán Arenal, haciendo uso de las propiedades directas de este, mediante la sustracción de nacientes de agua termal o caliente, producto de la distribución de las venas volcánicas y su conexión a través de toda la cordillera volcánica del país. Fuente de muchos empleos y capaz de dinamizar el comercio que lo rodea, el turismo en San Carlos se ha convertido en una de sus mayores fortalezas.

No obstante, los demás cantones cuentan con recursos ambientales o propiedades geográficas muy llamativas y, también, orientadas a dinamizar la economía de cada una de sus localidades a través de más y mejores oportunidades de empleo relacionados con el campo de los servicios y el comercio.

Los datos de empleo según la condición de actividad de las personas en edad de trabajar para la Región Huetar Norte muestran un nivel inferior al porcentaje de desocupados a nivel

nacional, el resumen de los datos se muestra en la Tabla 14 de acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo del tercer trimestre del 2019 (ECE, 2019).

Tabla 14

Región Huetar Norte: Condición de Actividad (2019). Cantidad de Habitantes

Condición de Actividad	Cantidad de habitantes
Ocupado	169.423
Desempleado	21.726
Fuera de la fuerza de trabajo	116.366
Tasa de Desempleo Regional	11,37%
Tasa de Desempleo Nacional	11,39%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC (2019) obtenidos de la ECE, para el tercer trimestre 2019

De acuerdo con los datos presentados, se calcula una tasa de desempleo para la región Huetar Norte del 11,37% para el año 2019 de acuerdo con la ECE publicada por INEC. El empleo representa uno de los retos a considerar en la promoción de las inversiones, las cuales deben estar orientadas a ampliar las oportunidades y mejorar la calidad de vida de las personas a través de mayores fuentes de ingresos.

El nivel de ingresos per cápita para la Región Huetar Norte se presenta en la tabla 15, por deciles y con datos recopilados por el INEC. La tendencia muestra que conforme se avanza en el número de deciles menos personas tienen acceso a un ingreso neto mayor. También se puede destacar que la mayor cantidad de habitantes se encuentra clasificada dentro del decil con menor ingreso neto.

Tabla 15

Región Huetar Norte: Decil de ingreso per cápita del hogar neto (2019). Cantidad de habitantes

Decil de ingreso per cápita del hogar neto	Cantidad de habitantes
65.000 ó menos	22.226
Más de 65.000 a 99.090	16.530
Más de 99.090 a 134.690	16.324
Más de 134.690 a 170.153	12.568
Más de 170.153 a 217.917	14.440
Más de 217.917 a 280.576	11.744
Más de 280.576 a 375.615	8.963
Más de 375.615 a 520.626	8.467
Más de 520.626 a 831.870	10.342
Más de 831.870	6.564

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC (2019)

Los resultados sobre los aspectos socioeconómicos a tomar en cuenta dentro de la presente investigación reflejan las brechas que existen con respecto a los niveles de los indicadores nacionales, y para el caso de la pobreza y la educación requiere una atención por

parte de las autoridades de gobierno con el propósito de generar mayores oportunidades para la población.

4.1.2. Estrategia Regional

Costa Rica, a nivel de gobernanza tiene como estructura organizacional al Gobierno Central, y en un nivel inferior los Gobiernos Locales, gobiernos con autonomía política administrativa, que permiten administrar cantones, y colaborar en el desarrollo de la zona. Tiene el apoyo del Gobierno Central en materia presupuestaria, y de gestión de proyectos, pero con cierta potestad ante cualquier situación que se presente en el municipio.

La estructura de gobernanza rige a partir de la composición territorial del país (provincias, cantones, distritos). Costa Rica realizó otro tipo de división del territorio, en este caso, considerando factores como: política, economía y sociedad. De esta forma tendría una división medida no solo por su cercanía, sino también por otras variables macroeconómicas que influyen en el desarrollo de una sociedad.

A partir de lo anterior, surgen las regiones socioeconómicas y, por lo tanto, la elaboración y gestión de estrategias regionales, que permitan que la región progrese. La estrategia regional del país está a cargo del MIDEPLAN.

Para la elaboración de la estrategia regional, es esencial considerar en primer lugar, un marco jurídico que permita definir funcionalidades, presupuestos, planificación y autonomía de los gobiernos locales. De esta forma la construcción de la estrategia regional se hará a partir del marco legal vigente a la fecha.

En segundo lugar, una estructura institucional que permita el fomento para el desarrollo, y estar involucrados en la gestión de la estrategia regional. Por lo que en los siguientes apartados se expondrá el marco jurídico de las municipalidades de Costa Rica, que tiene más relación con desarrollo e inversión pública municipal y la estructura institucional que fomenta dicho desarrollo.

Adicionalmente, se considera un apartado para el Plan de Desarrollo Regional actualmente existente, y enfocado en la Región Huetar Norte, identificando los problemas de la región, y las acciones de mejora para solventar dichos problemas.

Las estrategias regionales, suelen ir enfocadas a la contribución del desarrollo humano y el crecimiento económico de la región, abarcando diferentes variables macroeconómicas fundamentales como: empleo, competitividad empresarial, productividad, entre otras. De esta forma, al tener resultados efectivos en un plan regional, las condiciones de la región en general mejoran y, por lo tanto, influyen en los resultados de una nación.

4.1.2.1. Marco jurídico de las municipalidades de Costa Rica

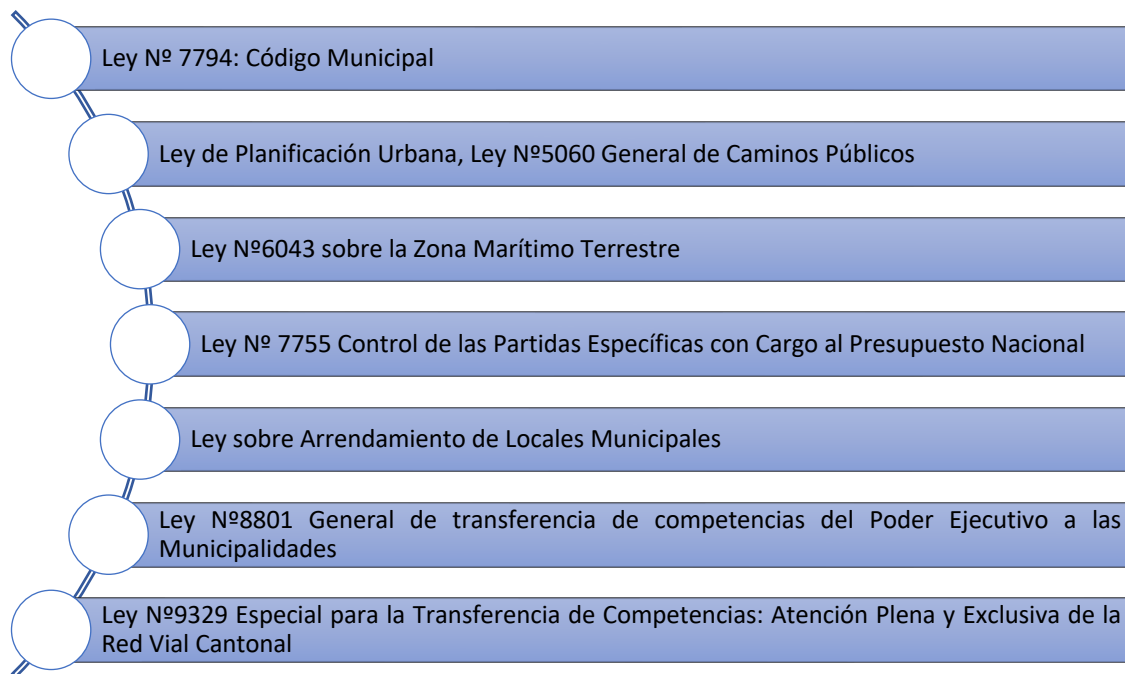
Actualmente cada cantón cuenta con un ente local con autonomía política administrativa, del Gobierno Central, lo que le permite priorizar las necesidades del municipio como tal, y la toma de decisión para la aplicación de proyectos o estrategias que den solución a la necesidad.

Por lo tanto, para tener una regulación de las funciones, y actividades que puede o no desempeñar el gobierno local, se construye un marco jurídico, que colabora en la administración pública municipal.

En la Figura 5, se muestran algunas de las leyes que les conceden articulación a los gobiernos locales para el manejo de los municipios.

Figura 5

Costa Rica: Marco Legal que contribuye con la Administración Pública Municipal (2014)



Fuente: Elaboración propia con información de Jinesta (2014, p. 136 – 138 & 154).

El Código Municipal, es el régimen para los municipios, incluye: las atribuciones que les corresponde como entes locales, la composición y actividades que le competen al Concejo Municipal, ya que es el encargado de analizar las necesidades planteadas por los ciudadanos y a partir de ellas, construir un plan de acción incluido el presupuesto, para su ejecución.

Es importante mencionar, que el gobierno local debe promover en todo su sentido el desarrollo local, e incorporar a los ciudadanos como parte del equipo de trabajo para el debido cumplimiento, ya que son los involucrados, ante cualquier acción tomada.

Ahora bien, la Ley de Planificación Urbana, plantea todo lo que se debe o no considerar al aplicar estrategias o proyectos que impliquen la utilización de tierras, para el desarrollo urbano. Es una ley sectorial, pero la planificación urbana nacional, facilita el debido seguimiento de los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano.

La Ley de Caminos Públicos y Zona Marítimo Terrestre, también es una ley sectorial, que definen límites dentro del territorio nacional, e involucra a los gobiernos locales, para su debido cumplimiento. Con respecto a la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, se incluye todo en materia de alquileres de locales, y el papel del municipio, ante cualquier solicitud y el proceso posterior a la solicitud.

Por último, pero no menos importante, se emite una Ley General de transferencias de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, el objetivo de esta Ley es: “[...] transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense”. (Ley Nº8801, 2010, p.1)

Aunado a la Ley Nº 8801 (2010), se publica la Ley Nº9329 (2015), para transferir a los municipios la atención plena y exclusiva de la RVC, esta red vial es regulada actualmente por una de las leyes sectoriales anteriormente señalada la Ley de Caminos Públicos.

En la Ley General de transferencia de competencias, se considera como ente encargado de coordinar la transferencia de dichos recursos al MIDEPLAN, por lo que se compromete con la elaboración de los proyectos que se ejecutan a partir de los recursos transferidos y velar por su cumplimiento.

Además, se crea a través del Decreto Ejecutivo 36004 – PLAN, la Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencias (STEPT), dentro de la estructura organizacional del Ministerio, que se enfoca única y exclusivamente en el proceso de transferencias.

Se encarga de la elaboración, implementación y evaluación del plan de acción que tendrá como fuente de financiamiento los recursos transferidos, y de fortalecer las competencias en los gobiernos locales. En 2018, se publica el Programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal en la atención de la red vial cantonal y dentro de las acciones de mejora identificadas por STPET, se encuentran:

Tabla 16

Costa Rica: Acciones de mejora del Programa de Mejoramiento para la capacidad de gestión municipal Red Vial Cantonal (2018).

Institución	Acciones de mejora
IFAM	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar un programa de capacitación regional, para el desarrollo de capacidades en la elaboración de manuales de funciones y procedimientos, compuesto por módulos. • Ejecutar un taller de capacitación en el que se involucren los actores institucionales responsables de los distintos instrumentos legales, dirigido a las personas funcionarias municipales encargadas de la aplicabilidad de estos instrumentos. • Ejecutar un programa de capacitación en la elaboración de estudios de cargas de trabajo, compuestos por módulos y mediante la metodología de aprender haciendo.
UNGL	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar estudios de cargas de trabajo en los departamentos de proveeduría de las municipalidades que así lo soliciten. • Actualizar el Manual de Puestos de los funcionarios que integran las Unidades Encargadas de la Gestión Vial o Unidades de Calles y Caminos, con el perfil de puesto y las responsabilidades por cumplir; de acuerdo con las modificaciones legales recientes al reglamento; con base en las municipalidades que lo soliciten. • Realizar o actualizar el Manual de Procedimientos de las dependencias responsables de la gestión vial, con base en las municipalidades que lo soliciten.

Fuente: Elaboración propia con información de MIDEPLAN, (2018).

El programa, divide las acciones de mejora acorde al compromiso que recae en cada institución, incluye al cuerpo institucional que vela por el desarrollo de las municipalidades, como lo es el IFAM y la UNGL.

La mayor parte de estas acciones, van enfocadas en brindar asesoramiento o capacitación, a los actores involucrados en la gestión vial cantonal y en aspectos como la elaboración de manuales de funciones y procedimientos. De esta forma contribuyen en la mejora del conocimiento y capacidades de los usuarios encargados de la gestión vial, y puedan atender sus funciones de la mejor manera.

En el programa además de incluir la matriz con las acciones de mejora, también considera el proceso de implementación y seguimiento. Donde se incluye: la coordinación con los entes involucrados, la publicación oficial del programa, y el seguimiento para poder medir el cumplimiento de los objetivos planteados en el mismo.

Es evidente, que la utilización de los recursos de las transferencias de competencias, van enfocadas a desarrollar las competencias cantonales en materia de gestión vial cantonal, lo que permite tener un efecto directo en la gestión municipal y por lo tanto en el desarrollo local, de

cada gobierno local involucrado. El programa se convierte en una de las medidas por contribuir al desarrollo local, y a cumplir con lo estipulado en la Ley N°8801.

4.1.2.2. Estructura Institucional para el desarrollo de las municipalidades de Costa Rica

Aunado al Marco Jurídico, presentado en el apartado anterior y que colabora con el buen funcionamiento de las municipalidades definiendo funciones y actividades a realizar, Costa Rica, cuenta con dos instituciones que contribuyen al desarrollo de los cantones, y que son parte del apoyo que tienen, en áreas como finanzas, asesoría técnica, ambiente, innovación y desarrollo, etc.

En primer lugar, se destaca el IFAM, encargado de asesorar a las municipalidades en las líneas de: capacitación y formación, servicios técnicos y financiamiento y por último en innovación y desarrollo. En la tabla 17, se muestra para cada una de las líneas de servicio, su concepto y objetivo, además de incluir ejemplos de estos servicios ya aplicados que se han trabajado en los municipios.

Tabla 17

Costa Rica: Líneas de Servicio que ofrece el IFAM

Líneas de Servicio	Descripción	Ejemplos
Capacitación y formación	Enfocada en la atención de los requerimientos de formación y capacitación integral de usuarios relacionados con el Régimen Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión y formulación de inversión local. • Tecnologías de información. • Ordenamiento territorial. • Legislación laboral.
Servicios técnicos y financiamiento	Fortalecer las capacidades técnicas de las municipalidades y a la vez disponer de los recursos financieros necesarios para el desarrollo de proyectos de alto impacto para la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Cierre técnico del vertedero de San Carlos. • Capacitación Índice de Gestión Municipal, Municipalidad de Sarapiquí. • Mejoras al acueducto de San Carlos.

Líneas de Servicio	Descripción	Ejemplos
Innovación y desarrollo	Identificar, generar, difundir y gestionar la aplicación del conocimiento clave en materia municipal existente a nivel nacional e internacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en Congreso sobre Evaluación de Políticas Públicas en Transparencia y Rendición de Cuentas en el Sector Municipal. • Participación en Comisión sobre competitividad. • Participación en la comisión interinstitucional de buenas prácticas municipales.

Fuente: Elaboración propia con información del sitio web IFAM.

Como se puede visualizar, el IFAM ha implementado en la línea de servicio: Servicios Técnicos y Financiamiento, que involucran propiamente a los cantones de la región en estudio. La capacitación en materia del IGM para Sarapiquí y los proyectos de mejoras al acueducto y cierre técnico del vertedero para el cantón de San Carlos.

Estos servicios que ofrece la institución promueven aspectos como competitividad cantonal, formación y nuevas competencias en los colaboradores del ente local, y el desarrollo, con las buenas prácticas municipales.

En segundo lugar, la UNGL, con principios para fortalecer “[...] a los gobiernos locales mediante políticas y normas que amplían su autonomía, competencias y recursos” (UNGL, 2020), en busca de impulsar la descentralización del Gobierno Central.

En la tabla 18, se muestran los tipos de servicios que actualmente ofrece la UNGL, y su finalidad, además de los productos que se incluyen para cada servicio.

Tabla 18

Costa Rica: Servicios que ofrece la UNGL

Servicios	Descripción	Productos
Financiera	Dar apoyo en diferentes temas financieros de la municipalidad para tomar decisiones en temas presupuestarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría en Estudios Presupuestarios. • Estudio de Tasas Arancelarias. • Escala de Salarios.
Proyectos	Conjunto de metodologías que busca dirigir los procesos bajo el principio de la mejora continua.	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de Cargas de Trabajo. • Estudio de Colas. • Mapeo de procesos. • Manual de Proceso.

Servicios	Descripción	Productos
Talento humano	Estrategias y técnicas que están diseñadas por el departamento de RRHH para ayudar a las empresas a hacer el mejor uso del capital humano.	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría en Procesos, Contratación y Selección del Personal. • Estudios de Clima Organizacional.
Tecnologías de información	Uso de equipos de telecomunicaciones y computadoras para la transmisión, el procesamiento y almacenamiento de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de Páginas Web. • Soporte y Asesoría técnica en sistemas informáticos.

Elaboración propia con información del sitio web UNGL (2020).

De los servicios anteriores, se puede destacar el Apoyo Financiero, este servicio incluye asesorías para la toma de decisiones en temas financieros, por ejemplo, presupuestos. Para los gobiernos locales, es vital hacer un adecuado planteamiento del presupuesto, y que conlleve una buena gestión municipal, de esta forma haría un uso eficiente de sus recursos. Otra de las funcionalidades que tiene la UNGL es que participa en diferentes Juntas Directivas o Comisiones, como representante y vocero de las municipalidades.

Por último, están los COREDES, “[...] son instancias regionales que coordinan y articulan políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo del espacio regional”. (MIDEPLAN, 2021, párr. 1)

Las instituciones anteriormente mencionadas, contribuyen a darle seguimiento a las diferentes funciones de un ente local, desde brindar asesorías para reforzar temas financieros, o de desarrollo hasta implementar políticas, planes, programas que contribuyan a mejorar la situación económica, social y ambiental de las comunidades.

4.1.2.3. Plan de Desarrollo Regional

Como parte de las estrategias que contribuyen al desarrollo local de la Región Huetar Norte, se identifica el Plan de Desarrollo Regional 2030, llevado a cabo por MIDEPLAN, institución encargada de la planificación nacional y la política económica de Costa Rica.

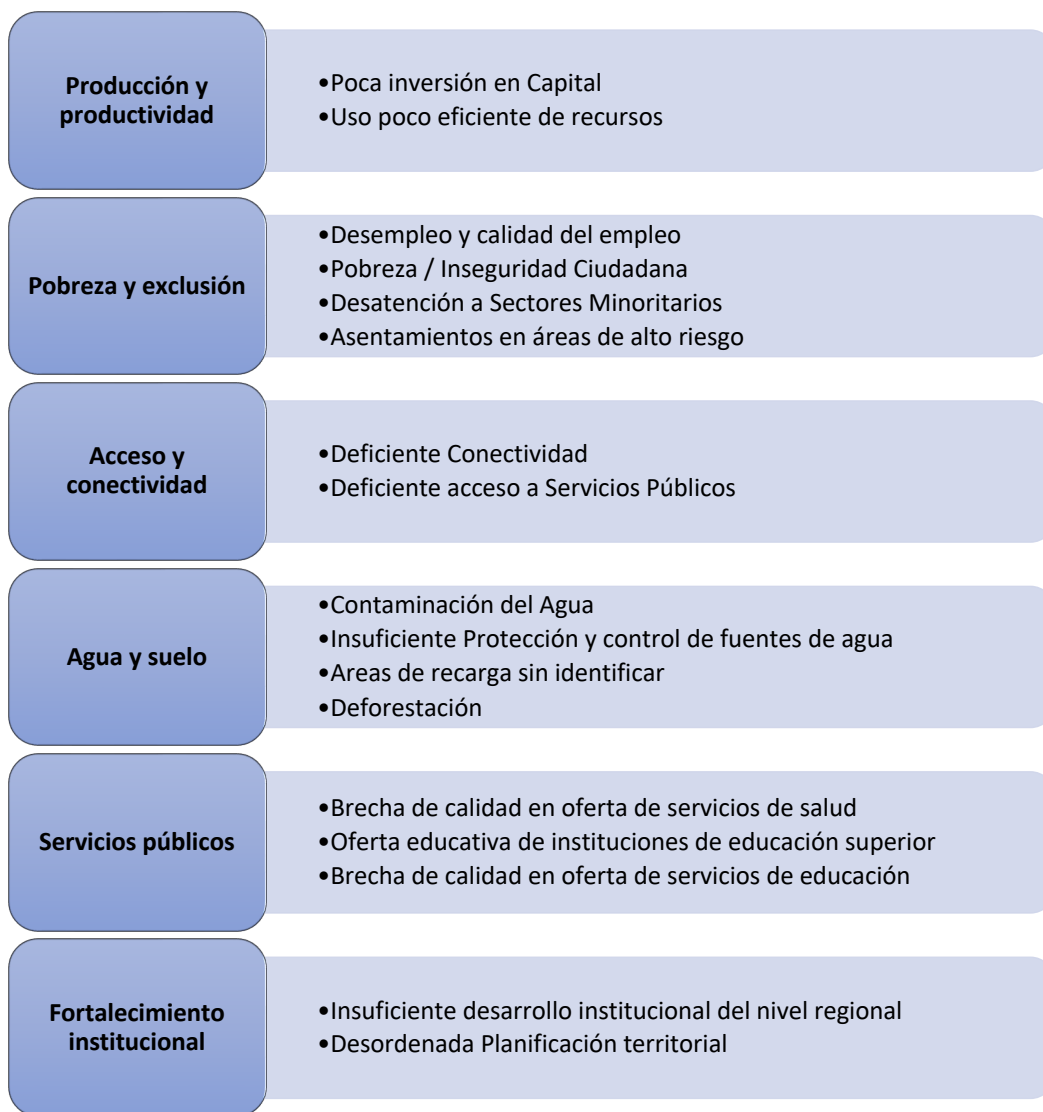
Para la construcción del Plan, MIDEPLAN recolecta información y como fuente primaria considera a los ciudadanos de cada municipio, para identificar a detalle las problemáticas de la región, y poder a partir de ello definir las acciones para minimizar la problemática existente o eliminarla por completo.

Adicionalmente, se hace referencia a los Planes Nacionales de Desarrollo Humano Local actualmente existentes, enfocados en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso, como complemento del plan sugerido en el documento. Por último, se desarrollan las líneas de acción para solucionar la problemática de la región. En los siguientes subapartados se visualizará más a detalle cada etapa anteriormente señalada.

De acuerdo con la información que recolectó MIDEPLAN para la construcción de la matriz de los problemas existentes en la región, se establecen los siguientes aspectos asociados a las 6 dimensiones que se trabajan en el plan de acción de desarrollo regional, la figura 6 resume la identificación de las problemáticas de la región.

Figura 6

Región Huetar Norte: Dimensiones del Plan de Desarrollo Regional, e identificación de los problemas de la región (2014)



Fuente: Elaboración propia con información de MIDEPLAN (2014, p. 40).

La primera dimensión definida por MIDEPLAN integra los temas de producción y productividad, de los cuales se identificaron aspectos como el uso poco eficiente de los recursos y la baja inversión en capital de la región, a partir de la recolección de información realizada por dicha institución.

A pesar de la legislación vigente en las municipalidades, mencionada en el apartado sobre marco jurídico de la presente investigación, donde se hace alusión al manejo de los recursos y, además, a la autonomía con la que cuentan para la toma de decisiones, en el caso de la Región Huetar Norte, se ha detectado una debilidad entorno a su gestión, y por lo tanto el plan de acción busca incentivar estas áreas con diferentes estrategias que logren impulsar la región.

En segundo lugar, la dimensión tres: Acceso y conectividad, de acuerdo con la revisión de literatura, se ha evidenciado que el país presenta una brecha digital. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) publicó en 2019 los resultados del Índice de Brecha Digital (IBD) 2016 – 2018 y concluye lo siguiente: “El Índice se ubica en la categoría de brecha media. Aunque el país sigue avanzando en la reducción de la brecha digital, se deben seguir propiciando acciones que conduzcan a una mayor reducción”. (MICITT, 2019, p. 6)

A nivel regional, en 2020 el Ministerio en su Informe sobre la conectividad cantonal a Internet en la red fija afirma que: “Los cantones que pertenecen a la región de planificación Huetar Norte presentan las peores condiciones de conectividad a la red fija, y al igual que la región Brunca, ninguno de sus cantones alcanza el 16.68% nacional [...] (MICITT, 2020, p. 24)

El problema de conectividad de la región se encuentra vinculado no solo a aspectos asociados a la comunicación, sino también a áreas como la educación, salud, e inclusive en los servicios públicos brindados por los municipios y por lo tanto MIDEPLAN considera que es una de las áreas a reforzar en el Plan.

Por último, en la dimensión 6 sobre Fortalecimiento Institucional, se describe como problemática de la región, el insuficiente desarrollo institucional del nivel regional y la desordenada planificación territorial, buscando fortalecer las funciones que actualmente presenta la estructura institucional como el IFAM, UNGL y COREDES.

Como parte del Plan de Desarrollo 2030, MIDEPLAN toma en cuenta, otras estrategias que no están a nivel regional, pero involucran el desarrollo de tres de los cinco cantones que compone la Región Huetar Norte.

Planes enfocados en tener un efecto positivo específicamente en el desarrollo humano local, e involucra las mismas dimensiones que el Plan Regional, es decir, se convierten en un complemento para la ejecución del Plan Regional.

Están involucrados los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso, parte de los objetivos y las prioridades que se tomaron en cuenta para estos planes cantonales, se muestran resumidos en la tabla 19.

Tabla 19

Costa Rica: Planes cantonales de desarrollo humano local de Upala, Los Chiles y Guatuso (2014)

Dimensiones	Prioridades Temáticas	Objetivos
Producción, productividad y competitividad	Aportación de capital a la economía regional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la productividad y el empleo de la región, mediante actividades económicas productivas diversificadas, innovadoras sostenibles y equitativas en cada uno de los sectores productivos. • Crear las condiciones para mejorar el nivel de vida de las y los habitantes que ocupan los 2km de la Franja Fronteriza. • Promover el desarrollo turístico sostenible de la región, a fin de mejorar el empleo y por ende la calidad de vida de sus pobladores.
Pobreza, exclusión e inseguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Lucha contra la pobreza • Lucha contra el desempleo • Mejora de la seguridad ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la prevención de las condiciones de riesgo y fortalecer la adecuada atención a las personas migrantes, mediante un conjunto de prácticas integradas.
Accesibilidad y conectividad	Mejora de la accesibilidad y conectividad regional externa e interna	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso de proyectos y obras de infraestructura que propicien el desarrollo socio económico de los cantones fronterizos.
Agua y suelos	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la contaminación de agua y suelos • Mejora de las condiciones de protección y control de las fuentes de agua • Reducción de riesgos naturales en el sistema de poblamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar el uso racional de los recursos, protegiendo mantos acuíferos y fauna de la región. • Implementar programas que propicien un adecuado desarrollo urbano y rural de la región.
Salud y educación	Reducción de las brechas de calidad territoriales en educación y salud	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con una currícula adecuada para las necesidades de la región y en particular para los cantones fronterizos, que comprenda desde la

Dimensiones	Prioridades Temáticas	Objetivos
Fortalecimiento institucional y territorial	Desarrollo e innovación de la institucionalidad regional	<p>primaria hasta la oferta de educación Universitaria con infraestructura y tecnología adecuada para las necesidades actuales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la oferta de prevención y atención de la salud de la ciudadanía, aumentando y mejorando la cobertura. • Promover condiciones de prevención y atención de la violencia en todas sus manifestaciones y de condiciones de vulnerabilidad y riesgo social de los y las habitantes del cantón, mediante la mejora de las condiciones de infraestructura y la accesibilidad para la recreación, el deporte y el rescate y desarrollo de las actividades culturales entre los habitantes de la región.

Fuente: Elaboración propia con información de MIDEPLAN (2018 p. 37 – 38)

De acuerdo con la tabla 19, se puede destacar, en primer lugar, el impulso de proyectos y obras de infraestructura. Si las carreteras se encuentran en mal estado, dificulta el traslado para cualquier tipo de servicio de la comunidad dentro del cantón y también de los ciudadanos externos. Por ejemplo, el servicio de salud, educación, actividades recreativas, etc.

En segundo lugar, promover el desarrollo turístico sostenible de la región. La Región Huetar Norte, se caracteriza por ser una zona para propiciar el desarrollo turístico, por ejemplo, en el cantón de Guatuso está el Parque Nacional Volcán Tenorio, Lago Cote y Laberinto de Katira. San Carlos, es el cantón con más zona turística en la región, empezando con el Volcán Arenal, Catarata La Fortuna y actividades recreativas para pasar en familia como Canopy, Caminatas en senderos a pie o a caballo.

La mejora de la accesibilidad y conectividad regional externa e interna, aunado a la promoción del turismo sostenible podría convertir a los cantones en ciudades inteligentes. Costa Rica ha estado fomentando la sostenibilidad, por lo que adaptar las necesidades de la región, y al mismo tiempo contribuir en la construcción de ciudades con un desarrollo sostenible, un mayor bienestar de la sociedad y además lograr una mejora en la efectividad en la utilización de los recursos, es una estrategia para lograr objetivos no solo para cubrir la problemática de la región sino para realizar un aporte significativo a los objetivos estratégicos a nivel nacional.

A partir de la identificación de la problemática de la región, y la vinculación con los Planes cantonales de desarrollo humano implementados en Upala, Los Chiles y Guatuso, MIDEPLAN construye un plan de acción, donde el periodo de ejecución finalice en el año 2030. La Tabla 20 sintetiza los objetivos considerados en la estrategia regional.

Tabla 20

Región Huetar Norte: Líneas de acción del Plan de Desarrollo Regional

Dimensión	Problema	Objetivo
Producción, productividad y competitividad	Inversión en Capital	Mejorar el clima de inversión en la Región Huetar Norte, como motor de desarrollo de la economía regional.
	Productividad	Impulsar procesos de diversificación de la economía, encadenamientos productivos e incremento del valor agregado en los sectores agropecuario, industria y turismo.
Pobreza, exclusión e inseguridad	Pobreza	Disminuir los índices de Pobreza y de Pobreza Extrema de la región.
	Desempleo	Fortalecer el emprendedurismo y el empresarialismo.
	Seguridad Ciudadana	Disminuir los niveles de delito y violencia mejorando las capacidades preventivas de los actores de la región.
Accesibilidad y conectividad	Conectividad	Desarrollar la infraestructura vial, eléctrica y telecomunicaciones, garantizando una adecuada accesibilidad y conectividad a la población.
Agua y suelos	Protección y control de las fuentes de agua	Educar y concientizar en la conservación y el manejo del recurso hídrico. Fortalecer e implementar la capacidad de control del recurso hídrico y del suelo.
	Brecha de calidad en oferta de servicios de Salud	Mejorar las condiciones de acceso a los servicios de salud de la población.
Salud y educación	Brecha de calidad en oferta de servicios de educación	Desarrollar capacidades del capital humano en correspondencia a las demandas de la economía regional, a través de implementación de programas orientados al emprendedurismo y capacitación laboral, que incremente las oportunidades para insertarse en el mercado laboral.
Fortalecimiento institucional y territorial	Desarrollo Institucional	Mejorar la coordinación e integración inter – institucional que permita alcanzar un mayor desarrollo económico.

Fuente: Elaboración propia con información de MIDEPLAN (2018, p. 49 – 57).

Entre los objetivos que se pueden destacar del Plan de Desarrollo Regional, están, en primer lugar, impulsar procesos de diversificación de la economía, encadenamientos productivos e incremento del valor agregado en los sectores agropecuario, industria y turismo. La Región Huetar Norte se caracteriza por ser una zona en la que prevalece la actividad agropecuaria, por lo que impulsar esta actividad económica a nivel regional, permite que la zona genere mayores ingresos y con ello un mayor desarrollo. Adicionalmente, es un territorio donde se puede impulsar la actividad turística, ya que tiene lugares, con atractivos turísticos, anteriormente señalados.

En segundo lugar, desarrollar la infraestructura vial, eléctrica y telecomunicaciones, garantizando una adecuada accesibilidad y conectividad a la población. Anteriormente, se señalaba la gran problemática existente en la región, en infraestructura vial, y la dificultad que se presenta al hacer conexión con servicios públicos como: salud y educación. Este objetivo permite mejorar estas deficiencias a nivel de la región, y enriquece el desarrollo de la zona, y la conectividad de esta.

Por último, hay que destacar la estrategia que va enfocada a cooperar con el clima de inversión en la región, como motor de desarrollo de la economía regional. En la gobernanza llevada a cabo por las municipalidades, la eficiencia de su gestión viene definida por la optimización de los recursos, en este caso la inversión utilizada para la implementación de diferentes proyectos que contribuyan al desarrollo.

Anteriormente, se identifica como problemática de la zona, la poca inversión en capital, lo que limita la gestión de diferentes estrategias regionales como: planes de acción, proyectos, y por lo tanto interfiere en la mejora de la optimización de los recursos, para cumplir con las necesidades de la población. Parte de esta problemática, se define a partir de la planificación local que exista en la zona, ya que posibilita el orden y estructura de la utilización de los recursos existentes.

4.1.3. Planificación Local

Dentro de las labores de los gobiernos locales se encuentra el tema de la planificación, actividad que implica una estructura que va desde identificar la necesidad de una comunidad, hasta formular estrategias para cubrir con dichas necesidades. Es una función que permite al mismo tiempo llevar a cabo la estrategia regional.

Adicionalmente, favorece trabajar proyectos a nivel local, con la participación de los ciudadanos de las comunidades ya que pueden identificar lo que necesitan la zona para mejorar el desarrollo de la región. Una buena planificación a nivel local facilita la distribución de los recursos y con el soporte que brinda la estructura institucional anteriormente señalada, se puede agilizar el proceso de optimización de recursos definiendo el nivel de prioridad de las necesidades o problemáticas presentadas en la región.

Por lo que es necesario, identificar si las municipalidades de la región cuentan con un departamento de planificación que permita enfocar todo el tema de desarrollo de estrategias y ejecución de presupuesto. En la tabla 21 se muestran los departamentos con los que cuenta cada ente local.

Tabla 21

Región Huetar Norte: Departamentos en la estructura organizacional de las municipalidades

Upala	San Carlos	Sarapiquí	Los Chiles	Guatuso
Plataforma de Servicios	Plataforma	Plataforma de Servicios	Plataforma de Servicios	Director UTGVM
Coordinación Administrativa	Dirección Financiera	Financiero	Promotor Social DGVM	Promotor Social UTGVM
Asistente Administración	Alcaldía	Alcaldía	Alcaldía	Alcaldesa
Caja	Cementerio	Notificador	Cajas	Caja
Desarrollo y Control Urbano	Control Interno	Gestión Urbana y Obras Comunes	Maquinaria DGVM	Desarrollo Urbano
Tesorería	Tesorería	Tesorería	Tesorería	Tesorería
Hacienda Municipal	Administración Tributaria	Servicios Sociales Complementarios	Patentes	Patentes
Contabilidad	Contabilidad	Contabilidad	Contabilidad	Contabilidad
Proveeduría	Proveeduría	Proveeduría	Proveeduría	Proveeduría
Tecnología de Información	Tecnologías de Información	Tecnologías de Información	Tecnologías de Información	Vice alcaldía
Asesor Legal	Legal	Asesor Legal	Legal	Asesora Legal
Recursos Humanos	Recursos Humanos	Recursos Humanos	Recursos Humanos	Talento Humano
Presupuesto	Mercado	Secretario Catastro	Presupuesto	Presupuesto
Enlace Comunal	Enlace Comunal	Vice alcaldía	Gestión Vial / Partidas Especificas	Enlace Comunal UTGVM
Archivo	Archivo	Archivo	Asistente IBI	

Upala	San Carlos	Sarapiquí	Los Chiles	Guatuso
Gestión Ambiental	Gestión Ambiental	Gestión Ambiental	Gestión Ambiental	Asistente Técnico UTGVM
Cobros	Cobros	Gestión de Cobros	Cobros	Cobros
Auditoría	Auditoría	Auditoría	Auditoría Interna	Auditoría
Inspectores	Inspectores	Recolección de Basura	Vice Alcaldía	Inspector Vial
Planificación	Desarrollo Estratégico	Planificación y Presupuesto	Planificación Urbana	Asist. Plan Proyectos UTGVM
Secretaría del Concejo	Secretaria	Secretaria del Concejo	Secretaria Concejo Municipal	Secretaria Concejo
Unidad técnica de gestión vial	Unidad técnica de gestión vial	Unidad técnica de gestión vial	Gestión Vial	Secretaria UTGVM
Acueducto Municipal	Acueductos	Segunda Vice alcaldía	Asistente Alcaldía	Residuos Sólidos
Bienes inmuebles	Servicios Públicos	Bienes inmuebles	Bienes Inmuebles	Bienes Inmuebles
Catastro	Catastro	Catastro	Catastro	Catastro
Oficina de la mujer	Mercado			Asist. De Conservación Vial
Unidad de gestión socio educativa	Desarrollo Social			
Periodismo	Relaciones Públicas			
	Ingeniería			
	Recolección de Basura			
	Valoraciones			
	Seguridad Ciudadana			
	Seguridad Vial			

Upala	San Carlos	Sarapiquí	Los Chiles	Guatuso
	Servicios Generales			

Fuente: Elaboración propia con información de los sitios electrónicos de cada ente local.

Es evidente, que tienen similitudes en los departamentos, San Carlos se destaca por ampliar las áreas con la inclusión de departamentos como: ingeniería, valoraciones, relaciones públicas, etc. En planificación, cada uno cuenta con un departamento relacionado o enfocado al desarrollo estratégico y social.

El hecho de que ninguna municipalidad tenga una oficina o experto en riesgos implica que no sea posible anticipar con mayor facilidad aquellos rezagos tanto económicos como operativos en los proyectos de inversión y se materialicen con consecuencias negativas para los entes locales, por lo que resulta relevante atender esos contratiempos y costos asociados con un adecuado manejo de riesgos

Las repercusiones sobre un escaso o nulo control sobre los riesgos asociados a los proyectos de inversión podrían elevar los costos o el tiempo para la conclusión de la obra pública, esto se traslada a la ciudadanía y rezaga el desarrollo de las comunidades.

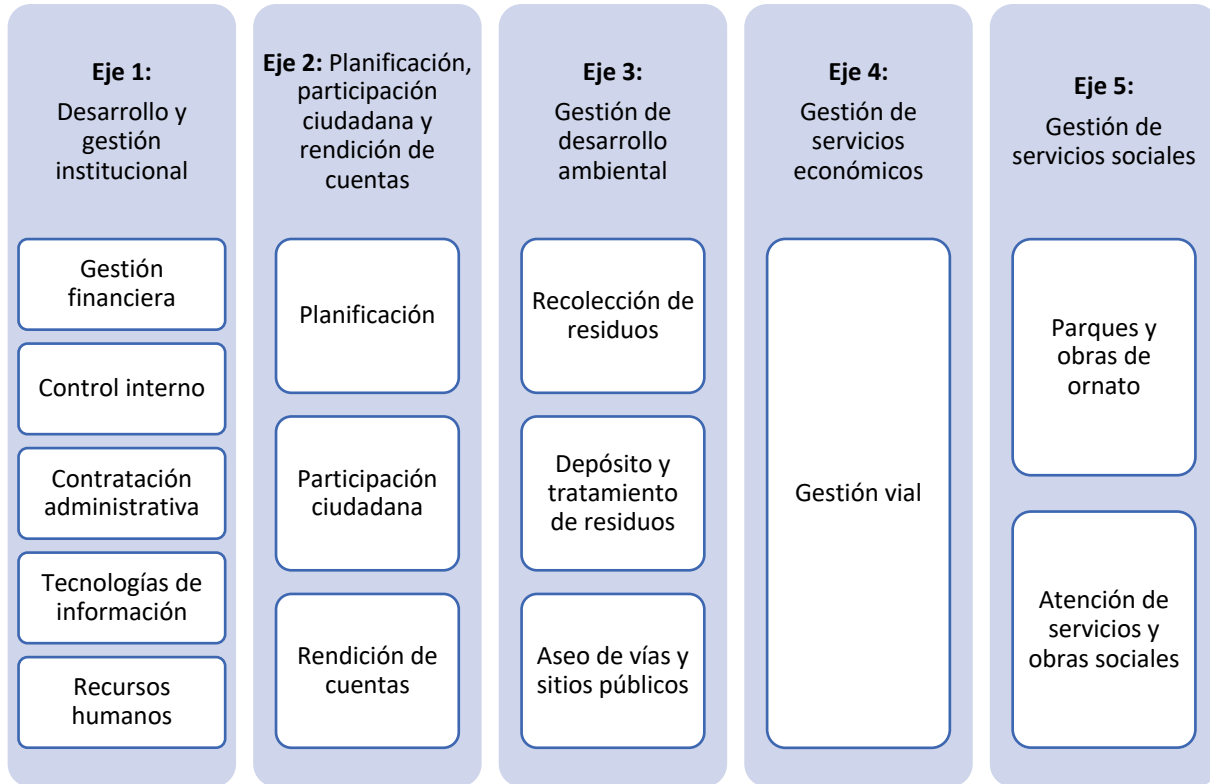
Adicionalmente, como parte del análisis de la planificación local y el nivel de desarrollo de la región Huetar Norte, se construye la evolución de los índices que valoran variables como: gestión municipal, desarrollo humano, competitividad cantonal y desarrollo social, para el periodo 2010 – 2018, lo que permite tener una visión más general de como se ha venido comportando los gobiernos locales de la región, en materia de desarrollo.

4.1.3.1. Índice de Gestión Municipal (IGM)

El IGM, está a cargo de la CGR, y recibe el apoyo de cada municipalidad para recopilar la información necesaria para los indicadores. Evalúa 5 ejes, y para cada eje, diferentes variables que le permiten a nivel global generar un estatus para determinar la eficiencia de la gestión municipal. En la figura 7, se identifican los 5 ejes y las áreas a evaluar dentro del IGM.

Figura 7

Costa Rica: Ejes y áreas evaluados en el Índice de Gestión Municipal 2010 – 2018

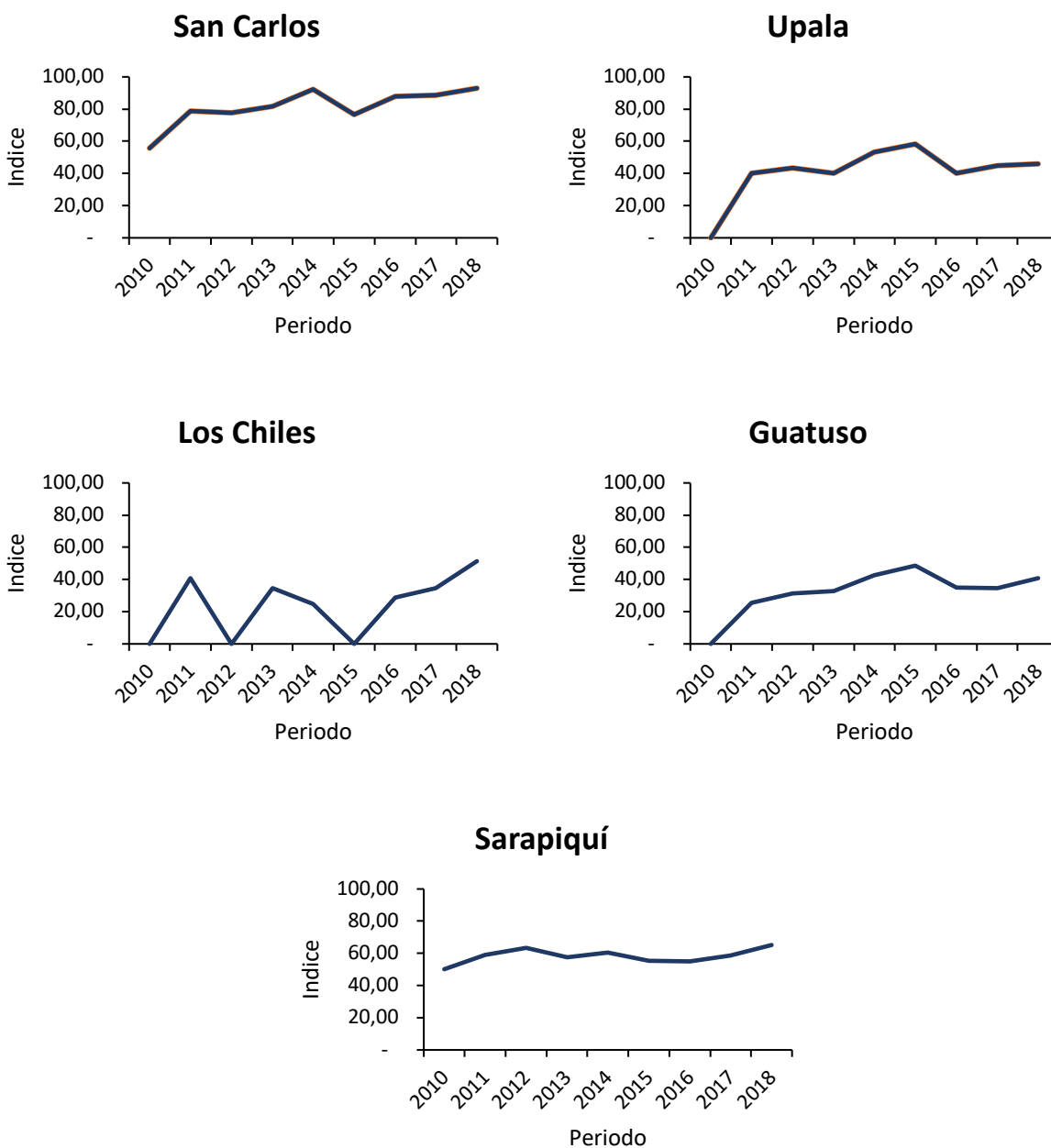


Fuente Elaboración propia con información del sitio web de la CGR.

Para los cantones que componen la Región Huetar Norte, se han determinado los resultados que se muestran en el gráfico 3 el estado actual de la gestión municipal para un periodo de 2010 – 2018.

Gráfico 3

Región Huetar Norte: Resultados del IGM para el periodo 2010 – 2018. En valores del Índice



Fuente Elaboración propia con datos de la CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 3

De acuerdo con el gráfico 3 se evidencia que el cantón de San Carlos tiene el mejor indicador en gestión municipal seguido por Sarapiquí. Para el caso de los Chiles, durante 3 años del periodo en estudio no completó la información solicitada por la CGR, y por eso para los años 2010, 2012 y 2015 no registra valores en el índice, lo mismo sucede con Guatuso y Upala, para el año 2010.

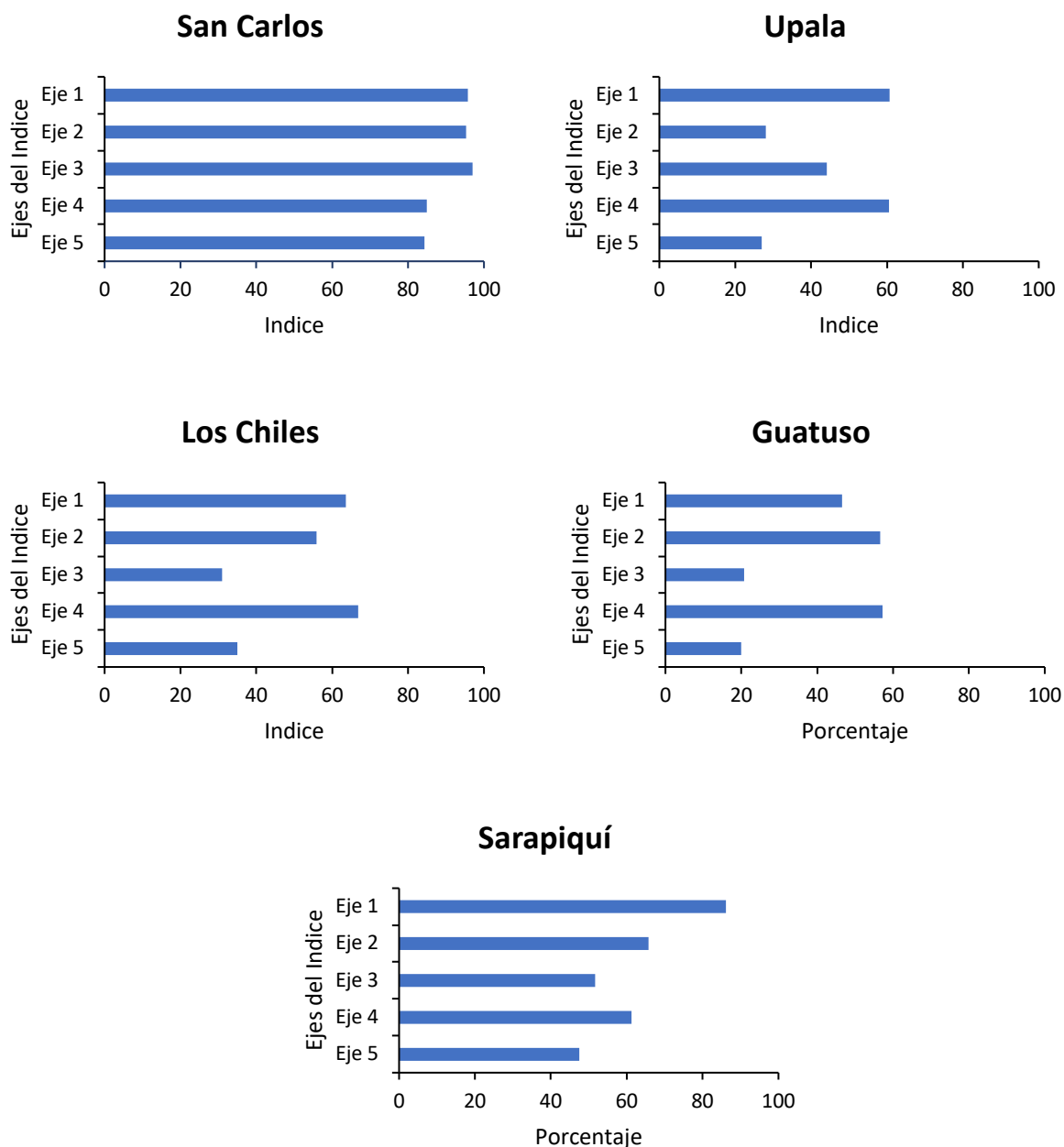
Se evidencia, que los cantones con más rezago en el IGM son Guatuso y Upala, con valores por debajo del 50,00. Dentro de los principales ejes evaluados que afectan el indicador Global del cantón de Guatuso se puede mencionar, el Eje 3 Gestión de desarrollo ambiental con un promedio para el periodo 2010 – 2018 de 19,89, asimismo, para el Eje 5 un promedio de 25,07 Eje enfocado en la Gestión de Servicios Sociales y el Eje 2 encargado de la planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, con un promedio de 31,24. En este caso, el promedio de los ejes individuales no supera los 40,00, dándole la posición más baja en el ranking del IGM de los cantones de la región.

Para el caso de Upala el rezago se encuentra enfocado en 3 de las 5 áreas evaluadas. En primer lugar, el Eje 2 dirigido a determinar el nivel de planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, para el periodo en estudio el promedio es de 30,95, seguido del Eje 5 enfocado a Gestión de servicios sociales con un promedio de 31,96 y por último el Eje 3 Gestión de desarrollo ambiental con un promedio de 33,98. Estos 3 ejes corresponden a las áreas con un promedio menor al 50,00 lo que tiene mayor peso en los resultados del IGM Global.

Los resultados, permiten determinar que la Región se destaca en Gestión Municipal por el aporte que realiza el cantón de San Carlos, ya que es el cantón con un resultado de más de 90,00 en IGM, inclusive es un municipio que se diferencia no solo a nivel regional sino también nacional. Su trabajo en gestión municipal se evidencia en todos los ejes evaluados. En el gráfico 4 se muestran los resultados de ejes evaluados para el año 2018.

Gráfico 4

Región Huetar Norte: Resultados de Ejes evaluados en el IGM para el 2018. En valores del Índice



Fuente Elaboración propia con datos de la CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 4

De acuerdo al Gráfico 4, y en búsqueda de encontrar las áreas de mayor reto para cada cantón (ver Tabla 22), la CGR en su análisis de resultados determina para los cantones de la región, las siguientes:

Tabla 22**Región Huetar Norte: Áreas de mayor reto de acuerdo con los resultados del IGM para el año 2018.**

San Carlos	Upala	Los Chiles	Guatuso	Sarapiquí
Atención de servicios y obras sociales	Rendición de cuentas	Aseo de vías y sitios públicos	Aseo de vías y sitios públicos	Atención de servicios y obras sociales
Gestión vial	Control interno	Control interno	Parques y obras de ornato	Planificación
Gestión Financiera	Aseos de vías y sitios públicos	Atención de servicios y obras sociales	Control interno	Depósito y tratamiento de residuos

Fuente Elaboración propia a partir de CGR, (2019).

En general, el IGM permite evidenciar el comportamiento que ha tenido la gestión de las municipalidades del país, de una manera global, de esta forma facilita el accionar del ente local, para los años posteriores a la evaluación, teniendo en cuenta la identificación de las áreas con mayor desafío y que se deben abordar para mejorar el desarrollo, como las indicadas en la Tabla 18.

4.1.3.2. Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc)

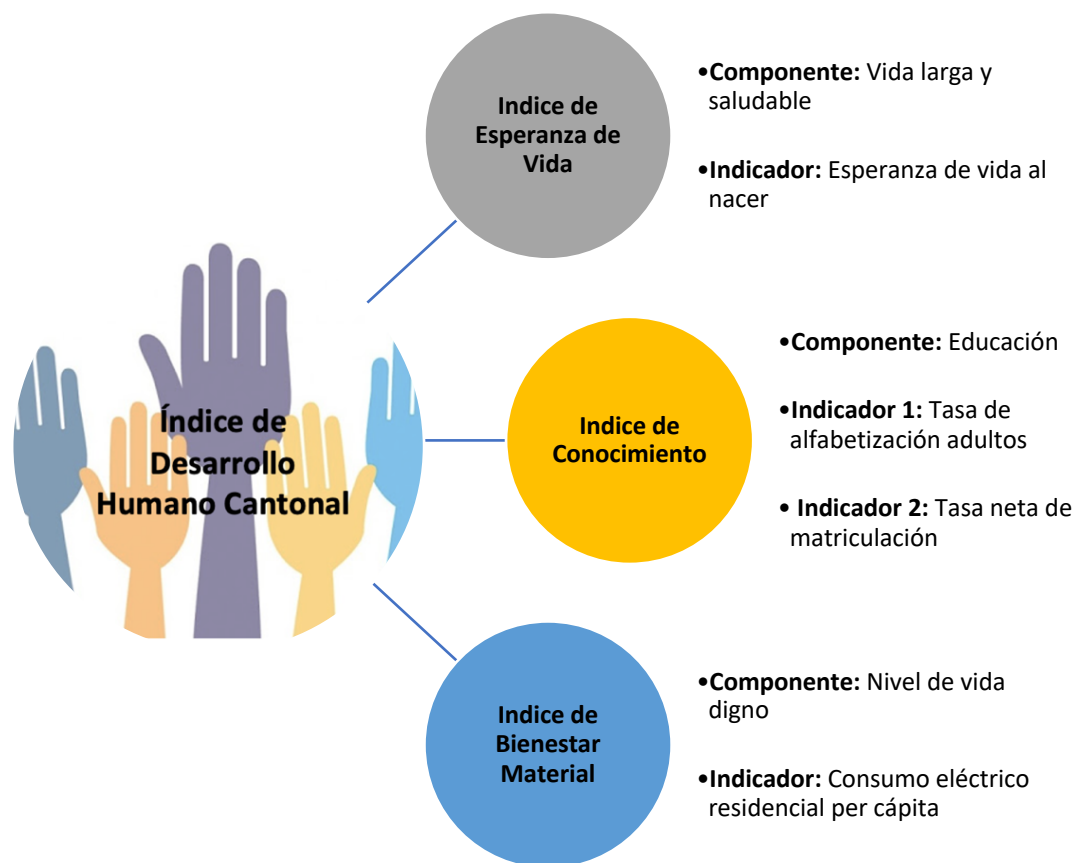
La construcción del IDHc, se le atribuye a una colaboración entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Escuela de Estadística de la UCR. El PNUD genera para Costa Rica un análisis nacional de desarrollo humano, y llevó a cabo la construcción del Índice para complementar el estudio que ya presentaba a nivel nacional con diferentes indicadores para medir el comportamiento de las variables relacionadas con desarrollo humano.

De acuerdo con el PNUD (2011) “[...] para lograr el desarrollo humano, es importante promover la creación y el aprovechamiento de las capacidades que propician el logro de las metas propuestas; capacidades que se refieren a las habilidades, los talentos o los medios utilizados para alcanzar esos propósitos.” (p. 16)

El IDHc se compone del Índice de Esperanza de Vida, de Conocimiento y de Bienestar Material, que proporcionan una distinción de las capacidades y habilidades de los ciudadanos de cada municipalidad. Si bien es cierto, el nivel de ingresos de una zona o territorio particular permite definir la productividad y cantidad de recursos de las personas, no se incluyen factores como salud, calidad de vida y educación, variables que podrían incluirse dentro de la definición del desarrollo de una comunidad y el bienestar de las personas. En la Figura 8, se identifican las variables e indicadores incorporados en el IDHc.

Figura 8

Costa Rica: Variables e indicadores del IDHc 2010 – 2018

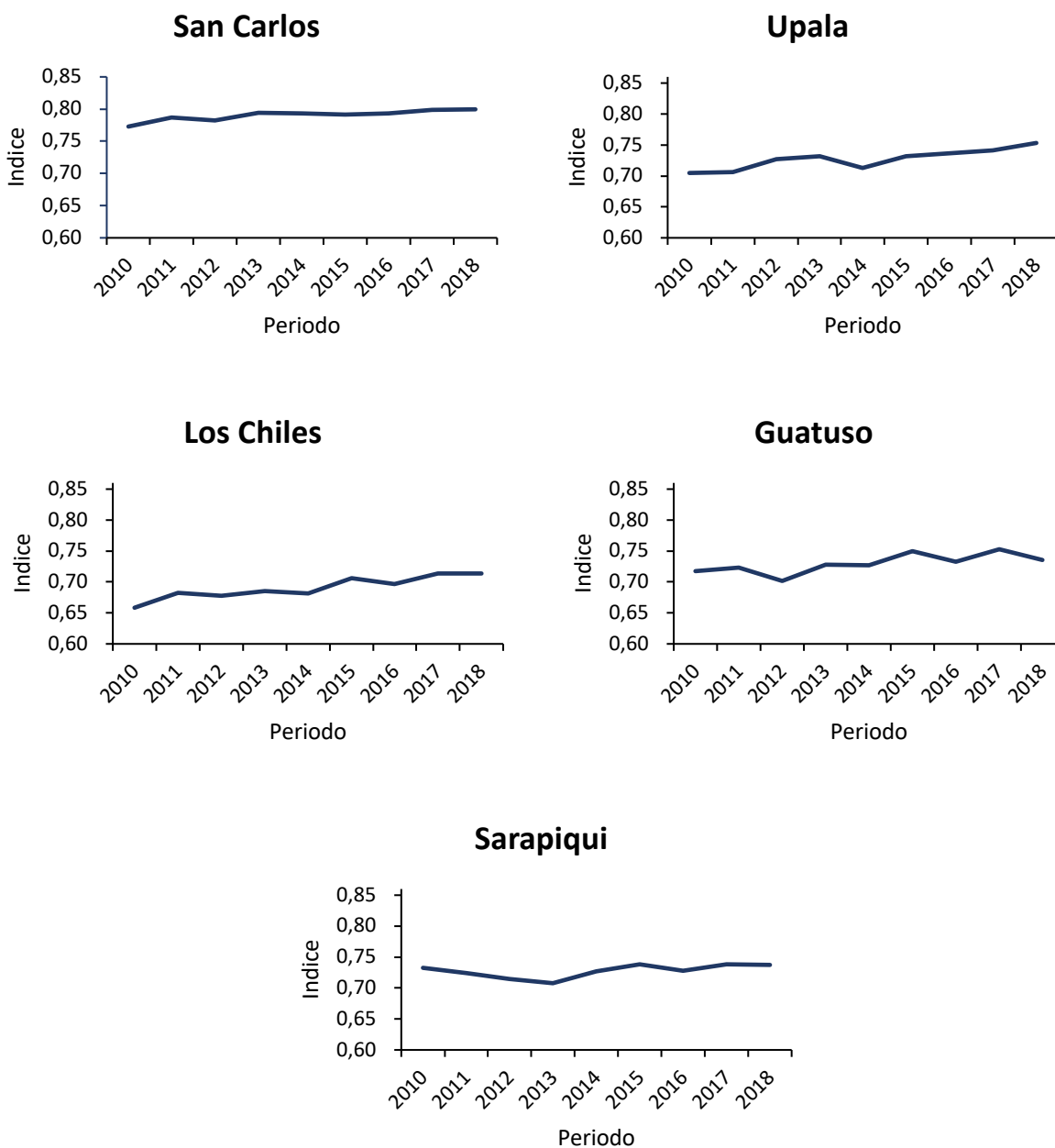


Fuente: Elaboración propia con información de PNUD (2011, p. 93)

Para los gobiernos locales en estudio, se han determinado los resultados que se observan en el gráfico 5 en materia de desarrollo humano para el periodo de 2010 – 2018.

Gráfico 5

Región Huetar Norte: Resultados del IDHc para el periodo 2010 – 2018. En valores de Índice



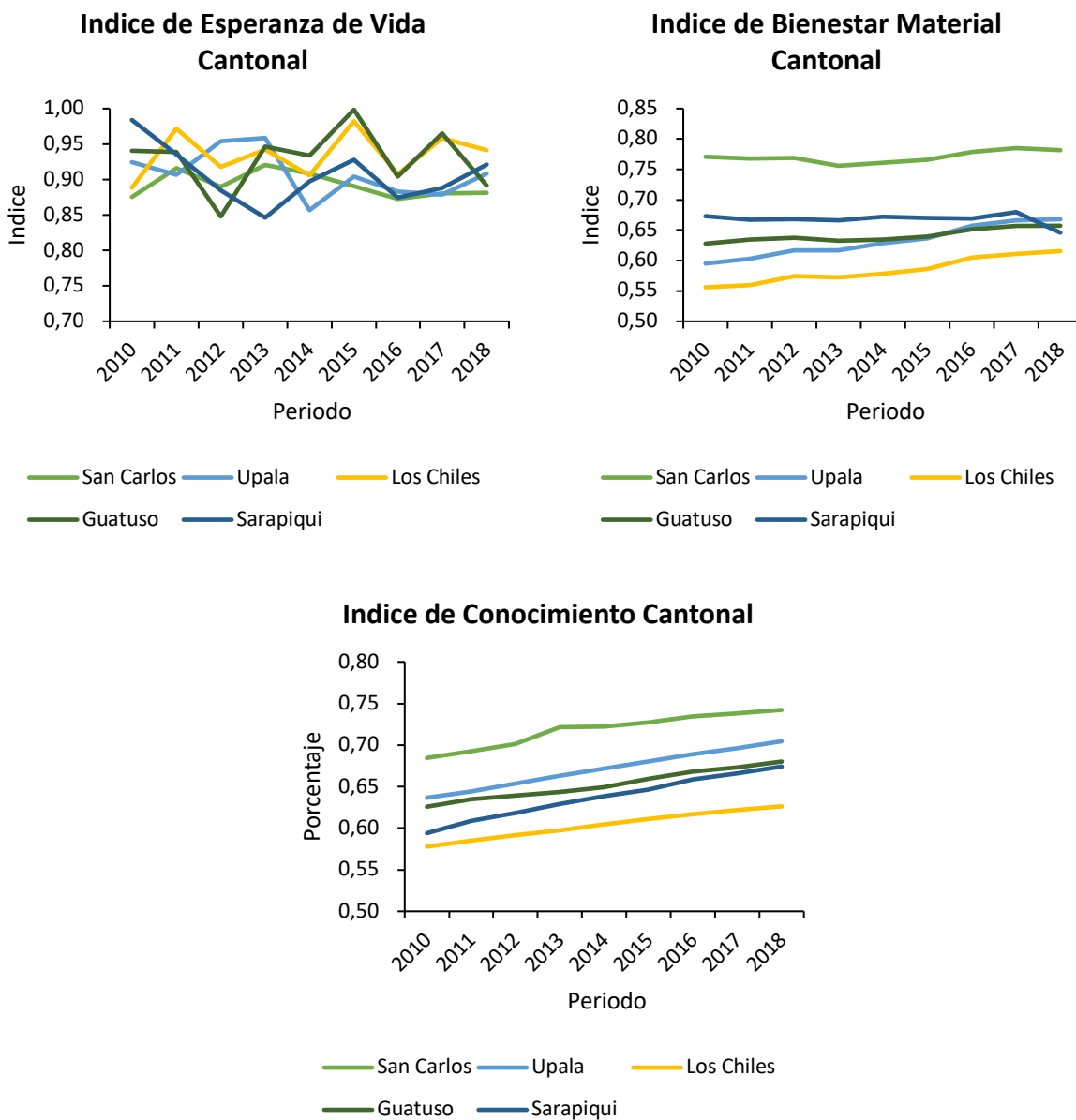
Fuente Elaboración propia con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para más detalle, ver Anexo Estadístico 5

De acuerdo con el IDHc, se evidencia una similitud entre los gobiernos locales, en promedio la Región tiene un índice de 0,73. Los Chiles para los años 2010 – 2014 mantuvo valores en el índice inferiores al 0,70. Para complementar los resultados, en el Gráfico 6 se presentan los

indicadores analizados de forma individual que se incluyen dentro del IDHc, para evidenciar cual indicador predomina en los cálculos del Índice global.

Gráfico 6

Región Huetar Norte: Resultados del Índice de Esperanza de Vida, Bienestar Material y de Conocimiento Cantonal para el periodo 2010 – 2018. En valores de Índice



Fuente Elaboración propia con datos del PNUD. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 6, 7 y 8

Acorde al gráfico 6, se puede destacar, que, para el caso del Índice de Esperanza de Vida Cantonal, el promedio de la región se encuentra en un valor de 0,9144.

Considerando una escala de 0 a 1, la región presenta un resultado alto en el primer componente del IDHc, la esperanza de vida. En este caso, San Carlos es el cantón con el promedio más bajo en comparación a los demás cantones, para el periodo en estudio el promedio es de 0,8927.

El Índice de Conocimiento, determina el nivel de educación en la zona, el indicador en promedio para la región es 0,66. El único cantón por encima del promedio de la región es San Carlos, con un resultado de 0,72. De igual manera el Índice de Bienestar Material medido por el consumo eléctrico residencial per cápita, tiene un promedio regional de 0,66 y San Carlos, por encima del promedio por 0,11.

El IDHc para la Región Huetar Norte analiza tres aspectos fundamentales que contribuyen al desarrollo local. De acuerdo con las notas técnicas al Atlas de Desarrollo Humano Cantonal en la Tabla 23 se consideran los siguientes puntos de corte para definir la categoría en la que se encuentra el nivel de Desarrollo Humano de un cantón:

Tabla 23

Costa Rica: Categorías para la evaluación del IDHc a partir de los resultados del Índice (2020)

Categoría	Valores
Muy Alto Desarrollo Humano	0,800 o más
Alto Desarrollo Humano	De 0,700 a 0,799
Medio Desarrollo Humano	De 0,550 a 0,699
Bajo Desarrollo Humano	Menos de 0,550

Fuente Elaboración propia con información del PNUD (2020, p. 3).

Por lo tanto, a partir de la Tabla 23, los cantones de San Carlos, Upala, Guatuso y Sarapiquí se encuentran en la categoría de Alto Desarrollo Humano para todo el periodo en estudio, en el caso de Los Chiles para los años 2010 – 2014 se encontraba con un nivel medio de Desarrollo Humano, a partir del 2015 logra subir y encontrarse en la categoría de Alto Desarrollo Humano al igual que los otros cantones de la región.

A partir de lo anterior se puede afirmar que, en materia de desarrollo humano, la población de la región está demostrando tener capacidades de una vida digna, saludable, con educación y con bienestar material. Ahora bien, parte de estas capacidades deben ser empleadas para generar competitividad en la región.

Si se comparan los resultados con las otras regiones, el PNUD en el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal, concluye que:

A pesar de la mejora en las condiciones de desarrollo humano, en Costa Rica persisten importantes desigualdades entre los cantones del país y por regiones. Los cantones de las regiones Huetar Norte, Huetar Caribe y Brunca muestran un rezago respecto al resto del país. (PNUD, 2010, párr. 11)

Lo anterior, indica que las regiones socioeconómicas que están más alejadas de la GAM, son las que aun presentan desigualdades en materia de desarrollo humano. Para la región Huetar Norte, uno de los factores que puede tener un efecto significativo en desarrollo humano, son los flujos migratorios.

En el Plan de Acción Integral para la Atención de Flujos Migratorios Mixtos en Costa Rica 2018 – 2022 se indica que: “el 67% de las personas con estatus migratorio en el país, es nicaragüense, es decir, representa el mayor flujo de migrantes que llega a Costa Rica” (Dirección General de Migración y Extranjería, s.f, p. 17). De acuerdo con la ubicación geográfica de la región, limita con las fronteras de Nicaragua, lo que permite un flujo mayor de migrantes al país

Los flujos migratorios, desde una visión del país receptor, puede generar consecuencias o un impacto negativo en el desarrollo, por ejemplo:

[...] incrementar la competencia laboral, pueden surgir nuevos bolsones de pobreza, aumento de la discriminación, la xenofobia, etc. Puede ocurrir que los trabajadores menos calificados se perjudiquen por la pérdida de empleos —que irán a parar a los migrantes— o por la disminución de sus salarios. (Aruj, 2008, p. 108).

Lo que puede generar un obstáculo en el progreso de desarrollo de la región y por ello han surgido diferentes estrategias para el control del flujo migratorio, se considera necesario reforzar este aspecto a partir de un lineamiento para política pública y de esta forma disminuir la brecha en desigualdad regional en materia de desarrollo humano.

4.1.3.3. Índice de Competitividad Cantonal (ICC)

El ICC, se construye para combinar diferentes factores que influyen en la productividad de los cantones, considerando aspectos que se relacionan con gestión financiera y al mismo tiempo con desarrollo humano, ya que se encuentra definido por 7 pilares, distribuidos en diferentes elementos como: gobernanza, economía e infraestructura, entre otros, para más detalle se puede observar la figura 9 a continuación:

Figura 9

Costa Rica: Pilares y variables del Índice de Competitividad Cantonal 2010 – 2018



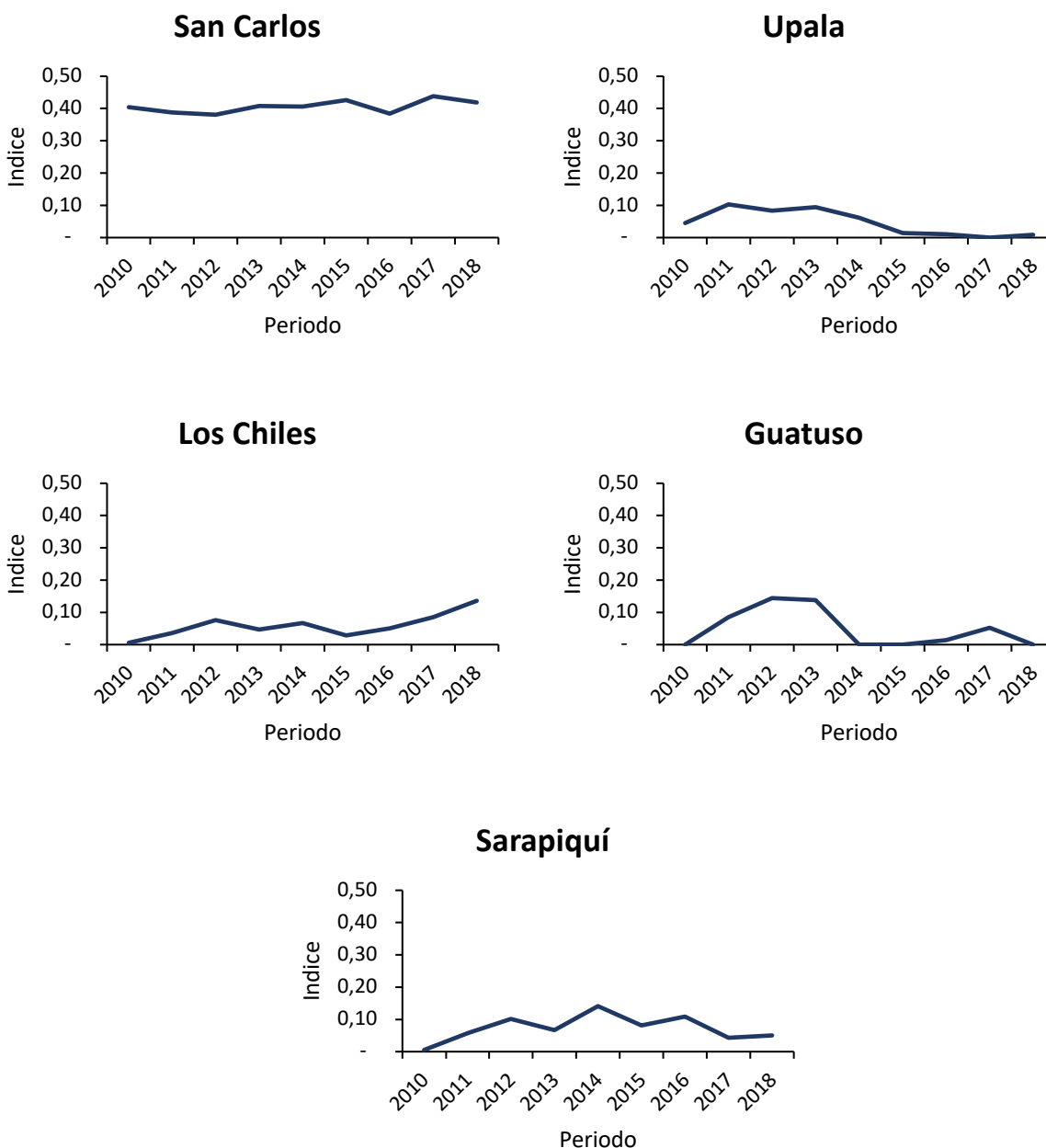
Fuente Elaboración propia con información de sitio web Universidad de Costa Rica.

La Figura 9, exponen los 7 pilares incorporados al ICC, además de las variables evaluadas en cada pilar. A parte de considerar la actividad económica y la calidad de vida de las personas, introduce temáticas relacionadas con el clima laboral y empresarial, la capacidad de la zona de producir innovación tecnológica y la infraestructura.

La incorporación del pilar de infraestructura como determinante en la competitividad de un cantón, y reforzando una de las problemáticas de la región definidas por MIDEPLAN, aspecto que se ha venido trabajando desde el proyecto de las transferencias de competencias con la finalidad generar una contribución al desarrollo de la red vial cantonal. En el gráfico 7, se presentan los resultados obtenidos por los cantones de la Región Huetar Norte en el ICC.

Gráfico 7

Región Huetar Norte: Resultados del ICC para el periodo 2010 – 2018. En valores de Índice



Fuente Elaboración propia con datos de la UCR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 9

De acuerdo con el gráfico 7, los resultados del ICC para los cantones no supera el 0,50, el promedio de la región Huetar Norte para todo el periodo en estudio es un valor de índice de 0,13. San Carlos, es el cantón que sobrepasa el promedio llegando a 0,41.

Ulate, Mayorga & Alfaro (2017), en el Índice de Competitividad Cantonal 2006 – 2016 describe las categorías del ICC para visualizar la distribución de los cantones acorde a los valores del índice, presentados a continuación en la Tabla 24

Tabla 24

Costa Rica: Categorías para la evaluación del ICC a partir de los resultados del Índice (2016)

Categoría	Valores
Muy alta	0,800 – 1,00
Alta	0,600 – 0,799
Media	0,400 – 0,599
Baja	0,200 – 0,399
Muy baja	Menos de 0,200

Fuente Elaboración propia con información de Ulate, Mayorga & Alfaro (2017, p. 17).

Anteriormente, se señala que el índice se encuentra enfocado en evidenciar la productividad de los cantones a partir de 7 pilares, si se analiza el indicador a nivel regional, a partir de las categorías de la Tabla 24, los cantones distan de llegar a 1 siendo 1 el resultado máximo obtenido en este índice. A excepción de San Carlos todos entrarían con el promedio del periodo en estudio a la categoría Muy baja competitividad cantonal, San Carlos llegaría a encontrarse en la categoría Media.

Si se consideran los resultados de los 7 pilares promediados para el periodo 2010 – 2018, se obtienen los valores mostrados en la Tabla 25

Tabla 25

Región Huetar Norte: Promedio simple del 2010 – 2018, de los cantones para los 7 pilares que componen el ICC. En valores de Índice

Promedio Simple (2010 – 2018)	San Carlos	Upala	Los Chiles	Guatuso	Sarapiquí
Económico	0,27	0,16	0,16	0,12	0,14
Gobierno	0,46	0,18	0,31	0,29	0,10
Infraestructura	0,39	0,18	0,18	0,21	0,05
Clima Empresarial	0,40	0,11	0,16	0,08	0,23
Clima Laboral	0,59	0,11	0,06	0,12	0,26
Capacidad de Innovación	0,35	0,12	0,08	0,05	0,15
Calidad de Vida	0,23	0,21	0,18	0,19	0,24

Fuente Elaboración propia con datos de la UCR.

Con respecto a la Tabla 25, se evidencia que San Carlos mantiene un promedio mayor en todos los pilares en comparación a los demás cantones de la región, resultados que se complementan con el indicador del IGM, en el cual San Carlos lidera a nivel regional e inclusive a nivel nacional. El nivel de gestión municipal le ha permitido al cantón contar con un indicador de productividad superior a los otros cantones en estudio.

Ahora bien, un promedio de índice para la región de 0,13 está muy por debajo de 1, lo que significa una categoría Muy baja en competitividad cantonal y se deben considerar áreas a reforzar, de las cuales se pueden mencionar, el pilar 6 enfocado a la capacidad de innovación ya que tiene un promedio para la región de 0,15 posicionado como el indicador más bajo, seguido del pilar 1 encargado de medir factores asociados al ámbito económico con 0,17.

Uno de los temas que se ha implementado en diferentes países, para aumentar las competencias de las regiones, es el comercio intraindustrial. Es decir, el comercio que se da entre dos o más regiones de productos similares, aprovechando sus competencias. Para la Región Huetar Norte, sería un buen mecanismo para mejorar este indicador, ya que el territorio limita con las fronteras de Nicaragua y como se menciona en el IDHc la mayor parte de los flujos migratorios en Costa Rica son de este país.

El comercio intraindustrial, es una de las temáticas consideradas para la determinación de los lineamientos para política pública, ya que podría ser un instrumento a adoptar en la región fortaleciendo la productividad cantonal y por lo tanto haciendo una contribución al desarrollo local.

4.1.3.4. Índice de Desarrollo Social (IDS)

El IDS, es elaborado por MIDEPLAN, es un indicador que a diferencia de los anteriores se construye cada 5 años, por lo que se analizarán los resultados obtenidos para el 2013 y 2017 únicamente.

Este Índice involucra aspectos que definen el desarrollo social como la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la calidad de vida, la existencia de brechas en materia de desigualdad de ingresos, entre otros. A partir de lo anterior, se construye un ranking cantonal en materia de desarrollo social. Adicionalmente, acorde con MIDEPLAN 2018 el IDS permite:

[...] apoyar la formulación de políticas públicas, planes y programas y proyectos, así como el seguimiento y la evaluación de resultados (productos, efectos e impactos) de las acciones (políticas, planes, programas y proyectos) estatales en las diferentes áreas geográficas del país. (MIDEPLAN, 2018, p. 2)

Al igual que los Índices analizados anteriormente, el IDS se compone de 5 dimensiones, cada una de estas dimensiones se mide por una variedad de indicadores, y se visualizan en la figura 10.

Figura 10

Costa Rica: Composición del IDS según dimensiones (2013 y 2017)

Economía	Participación	Educación	Salud	Seguridad
<ul style="list-style-type: none"> •Electricidad residencial •Acceso a Internet 	<ul style="list-style-type: none"> •Participación electoral 	<ul style="list-style-type: none"> •Infraestructura educativa •Programas educativos especiales •Escuelas unidocentes •Rezago educativo •Cobertura en secundaria 	<ul style="list-style-type: none"> •Bajo peso en niños y niñas •Mortalidad en menores de 5 años •Cobertura de agua potable •Nacimientos en madres solteras menos de 19 años 	<ul style="list-style-type: none"> •Homicidios dolosos •Muertes en accidentes de tránsito

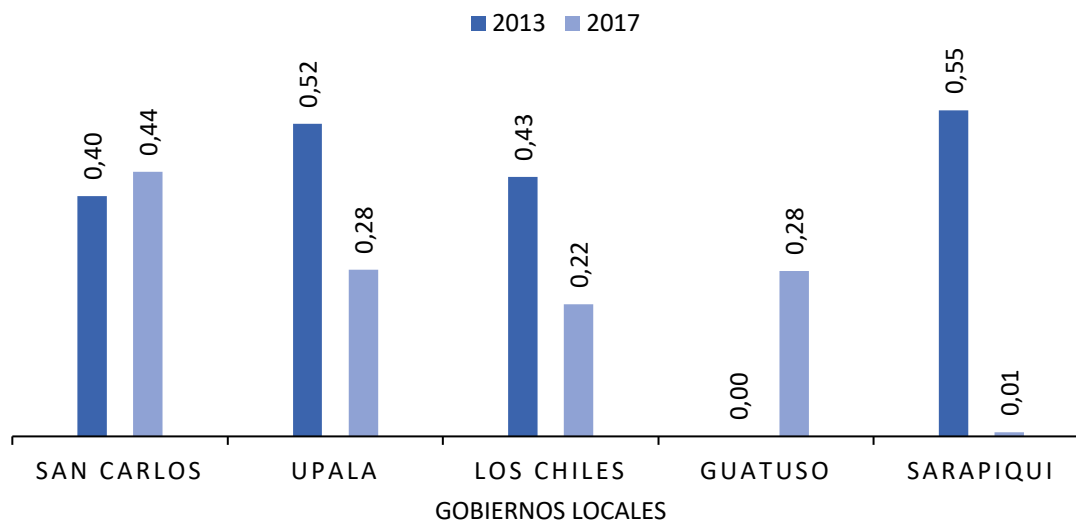
Fuente: Elaboración propia con información de MIDEPLAN (2018, p. 5).

En este caso, una de las áreas de análisis a considerar es la participación de los ciudadanos para la toma de decisiones, importante para definir el desarrollo social de un ente local. Además de que involucra variables como salud, educación y seguridad, que tienen una estrecha relación con los ejes del IDHc, lo que permite medir el bienestar y la calidad de vida de la población.

En el gráfico 8, se muestran los resultados del IDS para los dos periodos, que actualmente se han registrado, 2013 y 2017 para cada uno de los gobiernos locales que compone la Región Huetar Norte.

Gráfico 8

Región Huetar Norte: Resultados del Índice de Desarrollo Social para los años 2013 y 2017. En valores de Índice



Fuente: Elaboración propia con datos de MIDEPLAN. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 10

Se evidencia que para el 2013, el indicador más alto es Sarapiquí con un valor de índice de 0,55, con respecto al cantón de Guatuso no se tiene ningún registro del porcentaje obtenido en el IDS para el año 2013.

Para el año 2017, San Carlos logra mejor su indicador llegando a 0,44, y Guatuso registra un indicador de 0,28. En el caso de Upala y Los Chiles su indicador se deteriora. De acuerdo con el estudio realizado por MIDEPLAN sobre la Región Huetar Norte en términos del IDS, se indica lo siguiente:

[...] algunas de las razones por las cuales la Región Huetar Norte cuenta con un 43% de sus Distritos en rango bajo en el IDS, sean: la baja densidad poblacional, ser una región fronteriza con una población migratoria flotante, dificultad de tránsito de bienes y servicios, la existencia de una zona fronteriza inalienable en la cual no se pueden realizar inversiones para servicios públicos o privados. (MIDEPLAN, 2017, p. 1)

Razones que también persisten en el IDHc analizado con anterioridad. Si se vinculan los cuatro índices en estudio, se puede evidenciar el comportamiento para un periodo de 2010 a 2018 de los cantones de forma individual y también como región, permitiendo una

contextualización del desarrollo de la Región Huetar Norte. Por ejemplo, a partir de la estructura organizacional de los cantones presentada en la Tabla 17, se puede constatar que el cantón de San Carlos cuenta con departamentos enfocados al desarrollo estratégico y social, lo que permite una gestión municipal diferenciada a los otros cantones.

Los flujos migratorios a nivel país son un aspecto a considerar en las desigualdades en los indicadores de desarrollo humano y social a nivel regional. En el caso de la Región Huetar Norte al tener fronteras con Nicaragua. Asimismo, los cantones como Upala, Los Chiles y Guatuso tienen estrategias adicionales, como lo es el Plan de Desarrollo Humano Cantonal, para reforzar las problemáticas de la Figura 6.

4.1.4. Presupuesto Municipal

Los gobiernos locales, disponen de un presupuesto para desarrollar proyectos que beneficien a la población en el territorio. Existen dos tipos de presupuesto que puede recibir una empresa, institución o ente local, presupuesto público o presupuesto privado. Ambos corresponden a planes elaborados ya sea por instituciones privadas o el gobierno con el fin de lograr los objetivos postulados en los planes realizados con anterioridad.

Los beneficios otorgados a los Municipios estarán enfocados en atender las necesidades que posea la comunidad, por ejemplo, proveer buenos servicios públicos de los cuales, se puede mencionar: salud, educación, electricidad, etc. Para hacer un uso eficiente del presupuesto público se debe contar con un plan que incluya los proyectos que se adapten a las necesidades, de esta forma se daría un seguimiento constante de los gastos realizados y del total de proyectos que podrían implementarse en un periodo determinado.

Actualmente, la entidad fiscalizadora del presupuesto municipal es la CGR, se encarga de velar por el cumplimiento de todas las partidas específicas que deben incluirse en el presupuesto, definido principalmente en el código municipal. A partir de la entrega de los presupuestos municipales por parte de los gobiernos locales la CGR define si aprobarlo, o dar una aprobación parcial al monto indicado. Dependerá de los proyectos, planes y actividades consideradas para ejecutar dicho presupuesto.

Al respecto en el “Informe Acerca del Seguimiento de la Gestión Presupuestaria de los Gobiernos Locales” presentado por la CGR (2016), se mencionan algunas deficiencias como vicios de legalidad para el proceso de aprobación, la existencia de partidas de gastos sin ejecutar y la falta de cobro de impuestos y tasas por servicios municipales a los contribuyentes.

Las debilidades indicadas se asocian básicamente con algunos factores críticos en el proceso de la formulación del presupuesto, entre ellos, la carencia de una unidad administrativa o, al menos de un funcionario idóneo que lidere dicho proceso en la municipalidad. Por otra parte, los gobiernos locales carecen de efectivas prácticas de control y de un seguimiento oportuno del presupuesto municipal (CGR, 2016, p. 4).

Esto quiere decir que existe un inadecuado perfil del talento humano y la falta de una estructura administrativa especializada en temas de presupuesto que gestione adecuadamente los recursos municipales, así como la falta de evaluaciones y controles internos sobre la ejecución de las partidas financieras de los entes locales.

Sobre los vicios de legalidad para el proceso de aprobación presupuestaria, la CGR ha definido la estructura en la que los entes locales deben incluir la información presupuestaria en el SIPP, sistema encargado de almacenar toda la base de información de lo reportado anualmente como presupuesto municipal y planes.

Dicha estructura se encuentra definida en programas, y con diferentes actividades asociadas. En la tabla 26, se muestra la estructura que las municipalidades deben usar para cumplir con lo solicitado por la CGR y apegado a lo indicado en el Código Municipal.

Tabla 26

Costa Rica: Estructura para incluir la información presupuestaria de las municipalidades en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)

Programas	Actividades / Grupos / Servicios	
Programa I: dirección y administración general	<ul style="list-style-type: none"> • Administración General • Auditoría Interna 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de Inversiones Propias • Registro de Deuda, Fondos y Transferencias
Programa II: servicios comunales	<ul style="list-style-type: none"> • Aseo de vías y sitios públicos • Recolección de basura • Mantenimiento de caminos y calles • Cementerios • Parques y Obras de Ornato • Acueductos • Mercados, Placas y Ferias • Mataderos • Educativos, Culturales y Deportivos • Servicios sociales y complementarios • Estacionamientos y terminales • Alumbrado público • Alcantarillados sanitarios • Complejos turísticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de Edificios • Reparaciones menores de maquinaria y equipo • Explotación de tajos y canteras • En zona portuaria • Inspección sanitaria • Seguridad Vial • Seguridad y vigilancia en la comunidad • Obras de Hidrología • Protección del medio ambiente • Desarrollo Urbano • Dirección de servicios y mantenimiento • Atención de emergencias cantonales

Programas	Actividades / Grupos / Servicios	
	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento en la zona marítimo terrestre • Depósito y tratamiento de basura • Alcantarillado Pluvial 	<ul style="list-style-type: none"> • Por incumplimiento de deberes de los propietarios de bienes inmuebles • Aportes en especie para servicios y proyectos comunitarios
Programa III: inversiones	<ul style="list-style-type: none"> • Edificios • Vías de Comunicación Terrestre • Obras Marítimas y Fluviales 	<ul style="list-style-type: none"> • Obras Urbanísticas • Instalaciones • Otros Proyectos • Otros Fondos e Inversiones
Programa IV: partidas específicas	<ul style="list-style-type: none"> • Edificios • Vías de Comunicación Terrestre • Obras Marítimas y Fluviales 	<ul style="list-style-type: none"> • Obras Urbanísticas • Instalaciones • Otros Proyectos • Otros Fondos e Inversiones

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR.

Cada programa, se encarga de un área en específica de la gestión municipal, con esta estructura las municipalidades mantienen las mismas partidas para la presentación de su presupuesto, y posibilita una revisión de la información con mayor facilidad, para la debida aprobación.

4.2. Caracterización de la evolución de la inversión pública municipal en la Región Huetar Norte

En el presente apartado, se caracteriza la evolución de la inversión pública municipal de la región, incluye los tres indicadores asociados a la variable de inversión pública de la matriz metodológica.

En primer lugar, la sección de finanzas municipales donde se consideran indicadores como ingresos propios y eficiencia administrativa, en segundo lugar, el gasto de capital en infraestructura física y de servicios compuesto por sub apartados como el coeficiente de inversión, componentes del gasto y, por último, lo que corresponde a Financiamiento directo e indirecto, se toma en cuenta aspectos como: las fuentes de financiamiento, el endeudamiento y la flexibilidad financiera.

4.2.1. Finanzas Municipales

Los gobiernos locales tienen características muy particulares, que las diferencian de otros órganos desconcentrados, debido a su cercanía con las comunidades y las atribuciones que el código municipal le confiere sobre la recolección de tributos. Dentro de sus funciones tienen a cargo la dotación y fijación de precios para la prestación de distintos servicios esenciales como la recolección de basura, proveer a los hogares de agua potable y mantenimiento de parques y lugares públicos.

Adicionalmente, las municipalidades son agentes receptores de transferencias provenientes del gobierno central, que forman parte de la descentralización adoptada a partir de la normativa sobre el traspaso de competencias y, además, se combinan con el papel que cumplen los entes locales como administradores tributarios.

Una proporción del total de estos recursos son asignados a la adquisición y mejora de activos duraderos, materiales y suministros y transferencias tanto a comités como a organizaciones de desarrollo local para la implementación de proyectos de inversión.

En estudios realizados por la CGR (2014), debido a su amplia experiencia y seguimiento de los presupuestos públicos, se destaca lo siguiente:

Producto de diversos estudios de fiscalización posterior, actividades de aprobación presupuestaria y seguimiento de su ejecución, así como los análisis sobre la gestión municipal realizados mediante el uso de indicadores, eficiencias en la administración financiera de varias municipalidades, motivadas por debilidades y limitaciones de sus sistemas de control interno, principalmente en el manejo de los recursos humanos,

materiales y financieros disponibles, en el establecimiento de políticas y procedimientos y en el empleo efectivo de las tecnologías de información para garantizar el correcto uso de los fondos públicos. (CGR, 2014, p. 1)

Por lo anterior, en los siguientes apartados se presenta una serie de indicadores relacionados con el estado de las finanzas municipales y la composición de algunas de las partidas presupuestarias más importantes, las cuales permiten complementar el abordaje de la evolución del gasto en inversión pública municipal. El análisis se lleva a cabo bajo la metodología propuesta de evaluar el presupuesto de los gobiernos locales de la región a través de los indicadores presentados en el apartado metodológico.

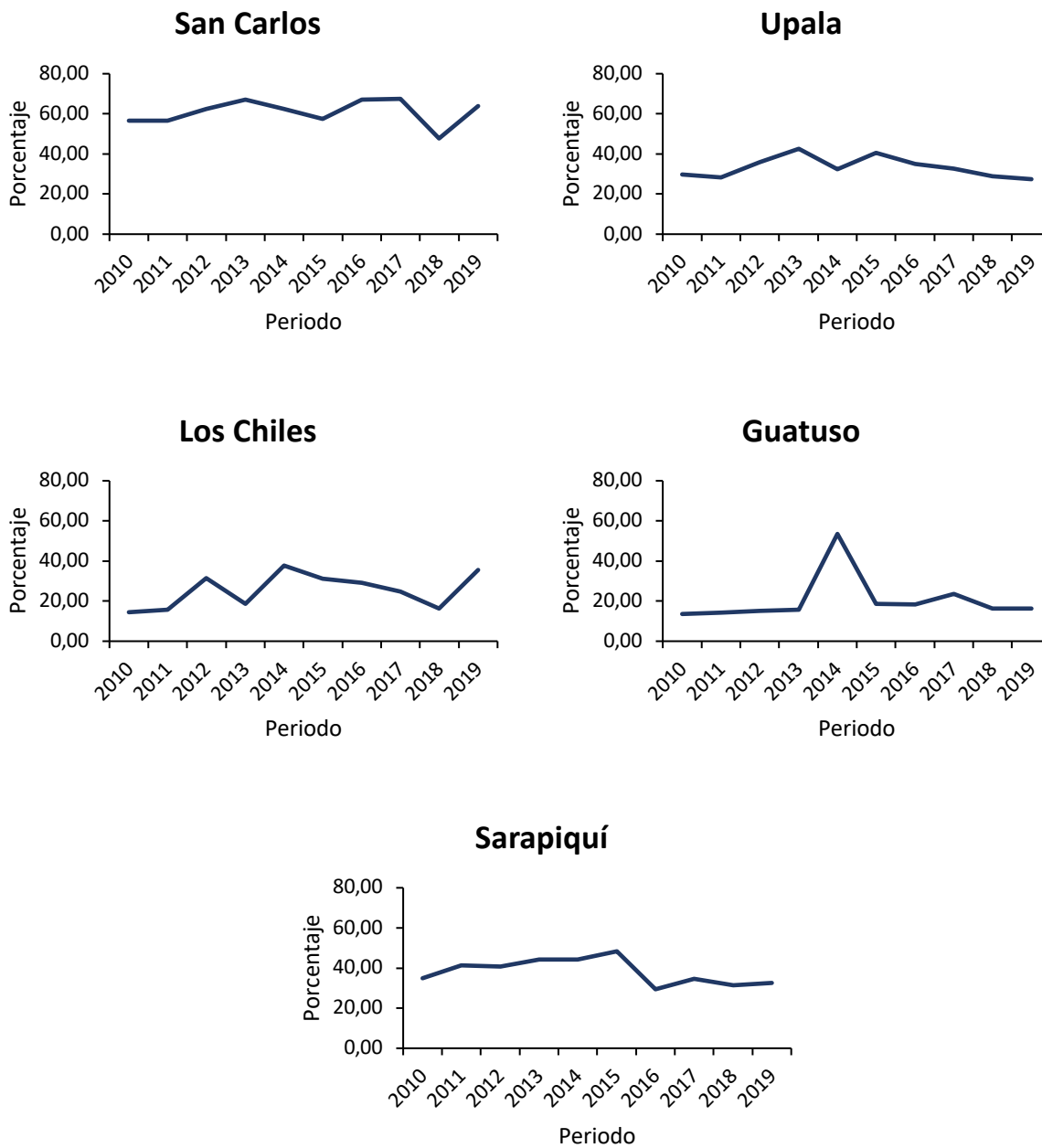
4.2.1.1. Generación del Ingreso

La generación del ingreso es un indicador que relaciona los ingresos propios con el total de recursos recibidos en cada municipio y es una señal de la capacidad de cada institución para generar tributos y partidas frescas en su condición de administrador público local. Se espera que entre mayor sea este indicador, su posición con respecto a otros municipios sea favorable.

El gráfico 9 muestra el comportamiento de dicho indicador en cada uno de los cantones para el periodo en estudio. Es posible observar que todas las municipalidades, con excepción de San Carlos, tienen un nivel de generación del ingreso por debajo del 50%, es decir más de la mitad de los recursos recibidos en estos entes locales provienen de una fuente indirecta de financiamiento como las transferencias de gobierno o los préstamos.

Gráfico 9

Región Huetar Norte: Ingresos propios en relación con los ingresos totales para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje



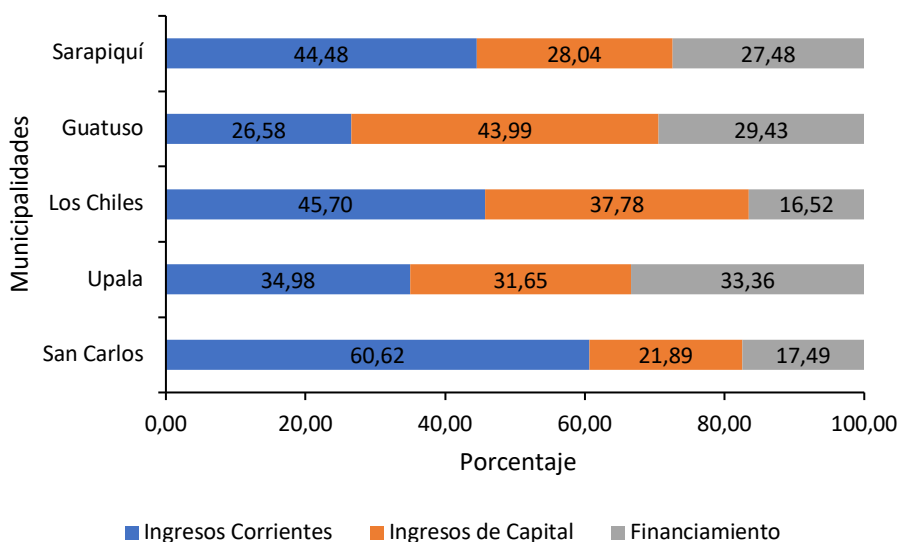
Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 11

Los ingresos propios son los ingresos corrientes compuesto por los ingresos tributarios y no tributarios. Para el caso de San Carlos aproximadamente el 67% de los ingresos propios corresponde a tributos.

En general, para el acumulado de ingresos en cada gobierno local durante el periodo 2010 – 2012 el gráfico 10 muestra las principales fuentes de ingresos y participación porcentual en total de los recursos recibidos.

Gráfico 10

Región Huetar Norte: Principales fuentes de ingresos de las municipalidades para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 12

Dentro de los ingresos corrientes las municipalidades cuentan con diferentes tipos de tributos, entre los más comunes e importantes se puede mencionar el impuesto a las personas jurídicas, los bienes inmuebles, timbres y otros impuestos específicos sobre la producción y el consumo de bienes y servicios.

Por otra parte, los ingresos no tributarios corresponden a diversas subpartidas entre las cuales destacan el servicio de agua potable, saneamiento ambiental y alquileres, así como ingresos de carácter financiero.

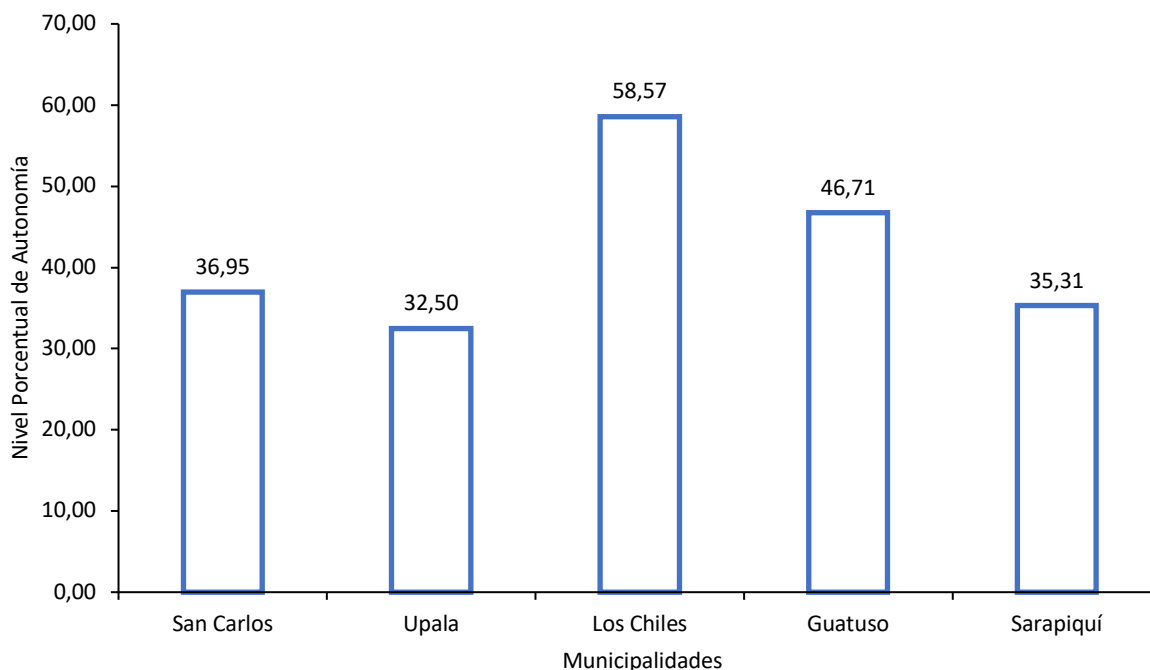
Los ingresos de capital están compuestos mayoritariamente por las transferencias recibidas provenientes en su mayoría del gobierno central. Mientras que las fuentes de financiamiento corresponden en gran cuantía a superávits específicos que tienen su origen, como se expone más adelante, en la subejecución del gasto.

La generación del ingreso se contrasta con la autonomía municipal, la cual toma en cuenta las transferencias recibidas, tanto corrientes como de capital en relación con los ingresos totales de cada municipio. Este es un indicador que entre mayor cercano a cero sea, más autonomía presupuestaria existe en los entes locales, ya que la asignación de los recursos proviene tanto de los recursos propios como del financiamiento directo (Superávits).

A la relación entre las transferencias recibidas y los ingresos totales, según el apartado metodológico, se le denomina autonomía municipal y se presenta de forma acumulada en el gráfico 11 para el periodo 2010 – 2019.

Gráfico 11

Región Huetar Norte: Transferencias acumuladas recibidas en relación con los ingresos totales acumulados para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 13

Del gráfico anterior se desprende una fuerte dependencia por parte de los cantones de Los Chiles y Guatuso de las transferencias recibidas, mientras que en el restante de los municipios al menos dos terceras partes de los recursos recibidos provienen de fuentes distintas a las transferencias.

4.2.1.2. Eficiencia administrativa del gasto

En los presupuestos públicos, las partidas de gastos se dividen generalmente en gasto corriente y de capital, además del servicio de la deuda. La eficiencia administrativa está propiamente vinculada con los componentes del gasto corriente, entre ellos el pago por remuneraciones la compra de servicios y cuentas especiales o partidas con destino específico.

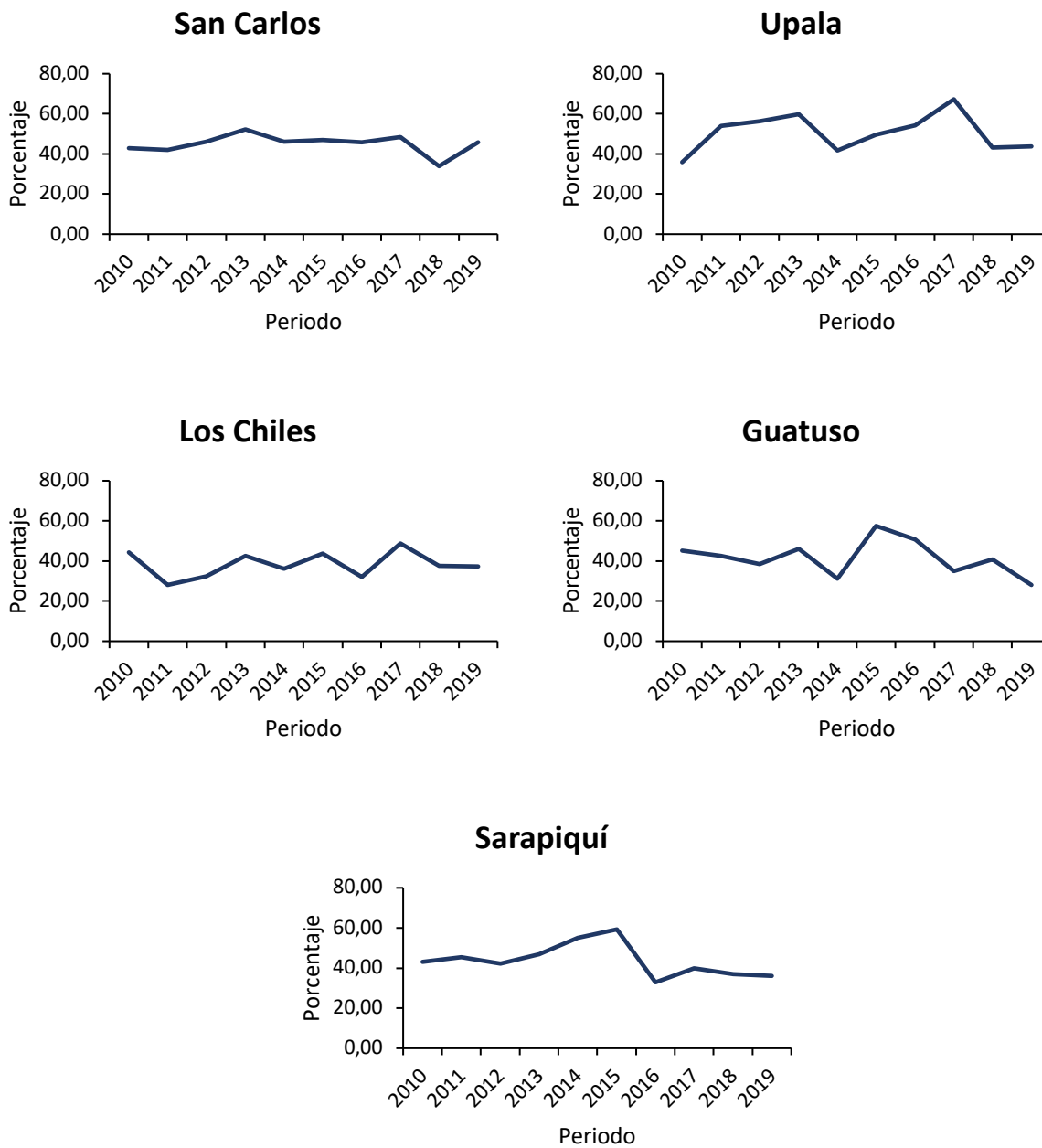
Para los propósitos de esta investigación y según la conceptualización teórica de la presente investigación, tanto en las visiones del desarrollo local como en los postulados teóricos sobre la inversión pública se destaca el papel de las municipalidades como actores clave para el mejoramiento de las condiciones de sus comunidades a partir de las inversiones que se realicen.

Desde la perspectiva presupuestaria, esto se podría traducir en gestionar la mayor cantidad de recursos orientados hacia la inversión sin generar presiones significativas de partidas alternativas como las administrativas, transferencias y específicas.

El gráfico 12 contiene la evolución del gasto administrativo en relación con los gastos totales de las municipalidades en estudio. De acuerdo con el apartado metodológico, cuanto menor sea este indicador, mejor es el resultado de su evaluación, debido a que esto refleja la capacidad de llevar a cabo las diferentes obras públicas necesarias para un aumento en el desarrollo de la región con la menor cantidad posible de recurso humano y servicios de terceros.

Gráfico 12

Región Huetar Norte: Eficiencia administrativa en el gasto municipal para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 14

Entre los gobiernos locales que menor gasto destinan para cubrir la gestión administrativa se encuentran Los Chiles y Guatuso quienes en promedio ejecutan partidas corrientes en relación con el gasto total en un 38% y 42% respectivamente. El municipio con mayor gasto corriente

respecto del total de egresos es Upala con un promedio de 51%, quién además cuenta con niveles bajos de generación de ingresos y mayor independencia de las transferencias del gobierno.

El nivel de estos indicadores permite evidenciar los municipios de la región no exceden en más de la mitad de sus recursos, el gasto en aspectos administrativos como remuneraciones, lo cual es un aspecto positivo debido al equilibrio que se mantiene la proporción que se destina para el gasto de capital.

No obstante, para el caso de Los Chiles y Guatuso, se debe tomar en cuenta que, a pesar de tener los niveles más eficientes de gasto administrativo desde el punto de vista presupuestario, en el apartado sobre planificación local se referencia a la carencia de departamentos especializados en el ciclo de inversión de los gobiernos locales, por lo que en algunos escenarios es posible replantear el eje administrativo para obtener un mejor aprovechamiento de los recursos.

Como se expone más adelante en el apartado sobre coeficiente de inversión, este indicador demuestra la capacidad administrativa de las municipalidades para no solo brindar los servicios que el código municipal le otorga a través de sus funciones, sino para atender aquellas etapas relacionadas con los ciclos de inversión, entre las más importantes la planificación y gestión del presupuesto.

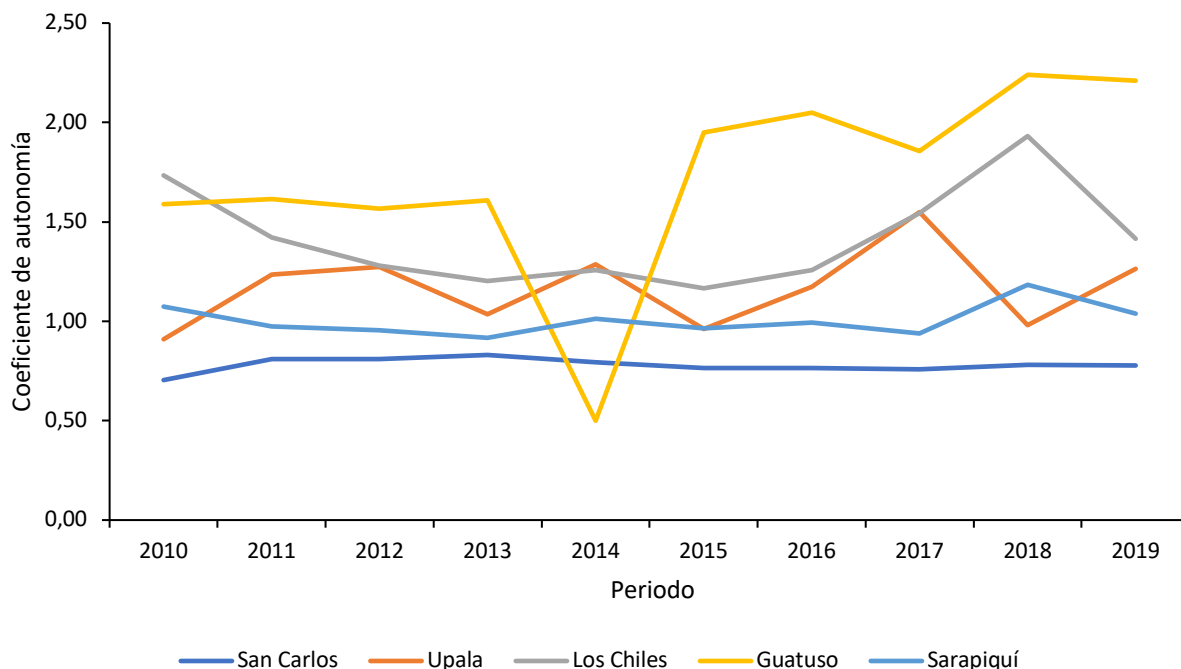
En la medida en que se puedan llevar a cabo dichas actividades con la menor cantidad de recursos administrativos posibles cada uno de los entes locales se acercará hacia una mayor eficiencia operativa, lo cual evita presiones sobre los recursos destinados al gasto de capital.

El gráfico 13 muestra la tendencia de la autonomía del gasto operativo, esto es cuánto de los gastos corrientes cubierto por los ingresos propios de cada gobierno local. En primera instancia se podría traducir como la capacidad operativa que tiene cada entidad para lograr solventar por medio de la generación de ingresos el gasto administrativo y de esta forma no generar presiones adicionales sobre los recursos destinados para la inversión.

El comportamiento de este indicador muestra como solamente el ente local de San Carlos logra cumplir con el objetivo de cubrir, durante todo el periodo en estudio, los gastos corrientes con sus ingresos propios. Las municipalidades cuyo indicador revela la necesidad de fuentes alternativas para cubrir el gasto operativo son aquellas con los niveles de generación de ingreso más bajo, así como de menor autonomía municipal: Los Chiles y Guatuso.

Gráfico 13

Región Huetar Norte: Coeficiente de autonomía en el gasto operativo municipal para el periodo 2010 – 2019. En términos relativos



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 15

En el caso de la municipalidad de Guatuso, para el 2014 se registra un comportamiento atípico debido a que sus ingresos tributarios crecieron en 403% con relación al 2013, por lo que el coeficiente de autonomía en el gasto operativo presenta una caída abrupta dada la relación entre gasto corriente y los ingresos propios. Lo anterior irrumpe con la tendencia y erosiona el análisis sobre su comportamiento ya que es un hecho aislado que no se repite en años siguientes.

4.2.2. Gasto de capital en infraestructura física y de servicios

El papel de los gobiernos locales toma mayor relevancia en momentos en los que el gobierno central carece de recursos disponibles para ser empleados como inversiones, sobre todo fuera del GAM, por lo que tanto la gestión administrativa de los servicios comunales, como la participación complementaria de los entes locales en el sector productivo son vitales para impulsar el desarrollo local y, por consiguiente, que esto se refleje en un crecimiento integral de la Región Huetar Norte.

La autonomía de las municipalidades se estableció desde la entrada en vigor del código municipal, lo que marcó un precedente hacia la descentralización no solo administrativa para las entidades, sino también de carácter fiscal. Para finales de la primera década del siglo XXI, las leyes

sobre transferencia de las competencias y la atención de caminos marcaron la ruta a seguir por las municipalidades en lo referente a inversión local.

En los siguientes apartados se presenta un análisis sobre la estructura y composición del gasto de capital, su ejecución financiera y relación con las transferencias de capital recibidas, durante el periodo 2010 – 2019. Es importante resaltar que el estudio de dichos resultados financieros se realiza tomando en cuenta los indicadores que se detallaron en el marco metodológico y en su aplicación los datos utilizados fueron tomados de la CGR.

4.2.2.1. Gasto de capital municipal

El gasto de capital es una medida que integra los bienes duraderos, materiales y suministros y las transferencias de capital. Si bien es cierto algunos estudios y clasificadores internacionales revelan que la inversión también incluye los activos financieros en posesión de una unidad económica, para el caso de las municipalidades dicho rubro no es significativo, por lo que los recursos empleados en capital representan una aproximación a las inversiones realizadas durante el periodo en estudio.

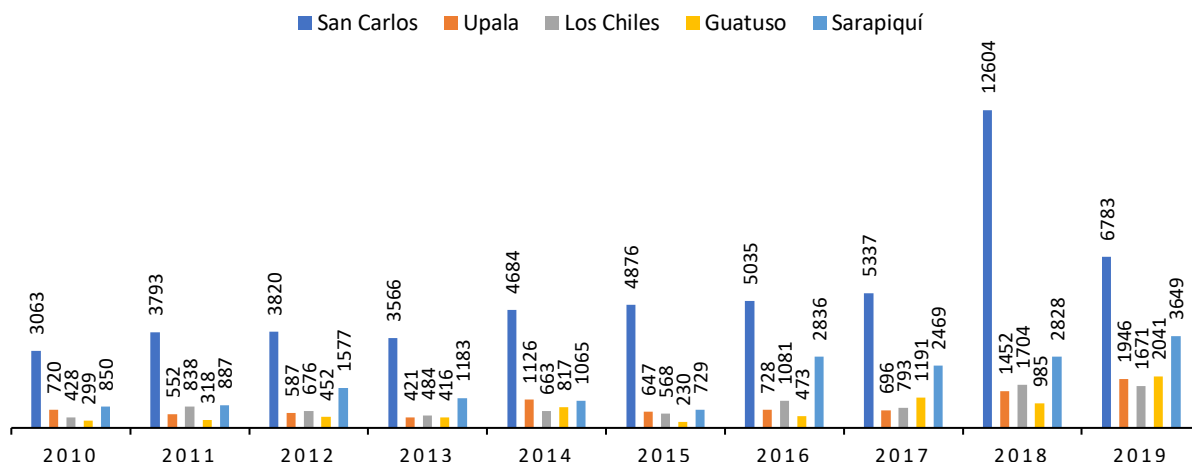
De forma agregada, en promedio la Región Huetar Norte ejecutó en gastos de capital para el periodo 2010 – 2019 aproximadamente un 0,03% del Producto Interno Bruto. El gráfico 14 presenta los montos nominales de gasto de capital ejecutados por los gobiernos locales de la región. Las cifras revelan que la municipalidad de San Carlos junto con la de Sarapiquí son los cantones con mayor empleo de recursos de capital, mientras que el ente local con menor gasto en inversión es Guatuso.

La inversión realizada en el cantón de San Carlos durante el periodo en estudio es 3 veces más grande que la llevada a cabo por Sarapiquí y las diferencias con los demás cantones son considerablemente importantes, ya que juntas representan aproximadamente el 47% del gasto de capital efectuado por el municipio San carleño.

Dichas cifras de inversión tienen un alto contenido presupuestario proveniente de las normas implementadas para promoción de las competencias y la descentralización del Estado. Dado lo anterior, los esfuerzos en materia de política pública por fortalecer la autonomía de los entes locales ha generado en el periodo de estudio distintos niveles de desarrollo local, lo que es posible constatar a partir del índice sobre desarrollo y competitividad cantonal.

Gráfico 14

Región Huetar Norte: Gasto de capital ejecutado para el periodo 2010 – 2019. En millones de colones



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 16

Según estudios de la CGR (2019), las partidas de bienes duraderos se encuentran orientadas a los procesos de construcción, adiciones y mejoras de obras públicas, específicamente a vías de comunicación terrestre, por cuanto la administración de la RVC es una competencia de los gobiernos locales.

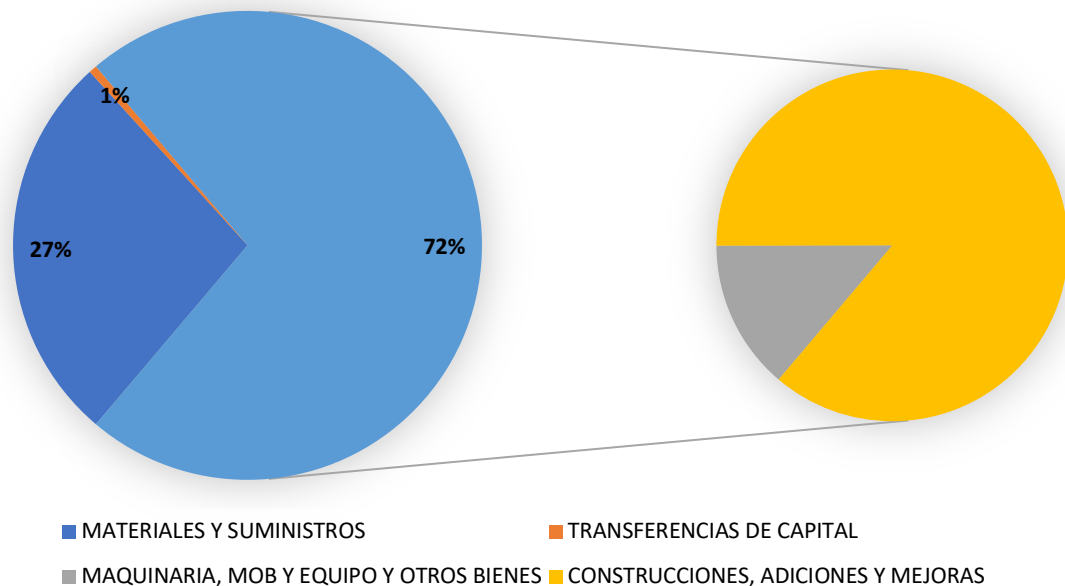
Se debe considerar que para el 2018, el ente local de San Carlos realizó inversiones por doce mil millones de colones, de los cuales alrededor del 71% de los recursos se emplearon en la construcción de vías de comunicación terrestre. El peso de las inversiones en carreteras no es una excepción para el resto de las municipalidades.

Si se desagregan los montos de gasto de capital de forma agregada para la región, se puede observar que más de dos terceras partes se utiliza en bienes duraderos. El gráfico 15 refleja la composición porcentual del gasto de capital, sus principales componentes son los materiales y suministros, los cuales representan un 27% del gasto y entre los principales productos adquiridos se encuentran aquellos relacionados con la mezcla asfáltica.

El 72% de las inversiones se realiza en bienes duraderos, de los cuales las principales partidas corresponden a maquinaria, mobiliario y equipo, así como otros bienes, que en conjunto representan un 14%, mientras que el componente más importante son las construcciones, adiciones y mejoras que pesan un 86% de las inversiones en adquisiciones de activos duraderos, siendo las vías de comunicación terrestre la principal subpartida (75%).

Gráfico 15

Región Huetar Norte: Principales componentes del gasto de capital agregado para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR.

La atención de la comunicación de vías terrestres es un factor determinante para el aumento de la competitividad en cada uno de los cantones y generar una mayor productividad, ya que facilita el acceso entre las diferentes comunidades y permite que las relaciones empresariales y de consumo por parte de las personas se lleven a cabo con mayor dinamismo y fluidez en los distintos mercados, no obstante, existe un vacío en la focalización de los recursos otorgados a las municipalidades.

Si bien es cierto, el cumplimiento de la norma para la atención de caminos respalda las inversiones ejecutadas por los entes locales, la transferencia de competencias no es inherente a otras dimensiones del desarrollo que podrían ser abordadas desde el enfoque local haciendo un mejor aprovechamiento de los recursos, que inclusive quedan sub ejecutados, como se presenta más adelante.

Además, se debe tomar en consideración la duplicidad de funciones desde el aparato estatal en atención de la red vial del país, a pesar de la desagregación que por ley confiere el Estado producto de la descentralización y el otorgamiento de competencias a los entes municipales, ya que tanto gobierno central como entes locales se encargan de la atención de la red vial del país.

Actualmente, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), a través de su órgano adscrito, el Consejo Nacional de Viabilidad (CONAVI), es el ente responsable de la atención y

mantenimiento de carreteras nacionales, mientras que los municipios se encargan de la red vial cantonal con recursos que le son transferidos por el propio ministerio.

Por último, la inter – institucionalidad mencionada en el párrafo anterior, significa un mayor esfuerzo administrativo y gerencial en la gestión de los recursos presupuestados, para los cuales, si no se cuenta con el personal capacitado y el conocimiento pertinente, en algunos casos impone barreras que limitan la ejecución de los proyectos. Además, dicho funcionamiento condiciona el papel de los gobiernos locales sobre la diversificación de la inversión debido a la poca atención sobre otras obras públicas importantes.

Según el informe de seguimiento de la gestión pública efectuado por la CGR (2021), para un grupo de gobiernos locales, las principales instituciones con las que deben coordinar las municipalidades asuntos referentes a la puesta en marcha de distintos proyectos de inversión son las siguientes:

Tabla 27

Costa Rica: Asuntos y entes públicos de coordinación interinstitucional para los gobiernos locales (2021)

Asuntos	Instituciones públicas relacionadas con el tema
Planificación urbana y ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) • Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)
Agua potable y saneamiento de aguas residuales	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA)
Infraestructura vial	<ul style="list-style-type: none"> • MOPT
Ambiente y energía	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
Gestión de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Salud
Prevención y atención de emergencias	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)
Desarrollo de las comunidades rurales de Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
Práctica individual y colectiva del deporte y la recreación	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)

Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021).

Por tanto, la falta de coordinación interinstitucional tiene muchas implicaciones sociales, económicas e incluso ambientales, que se materializan cuando dos o más instituciones del Estado no se ponen de acuerdo para atender oportunamente una necesidad pública (atender una emergencia, reparar un puente o dotar de infraestructura pública), o en el peor de los casos,

cuando se invierten ineficientemente los recursos en las obras públicas. Todo esto desafortunadamente, le traslada un alto costo al Estado costarricense y en última instancia, al ciudadano o contribuyente (CGR, 2021).

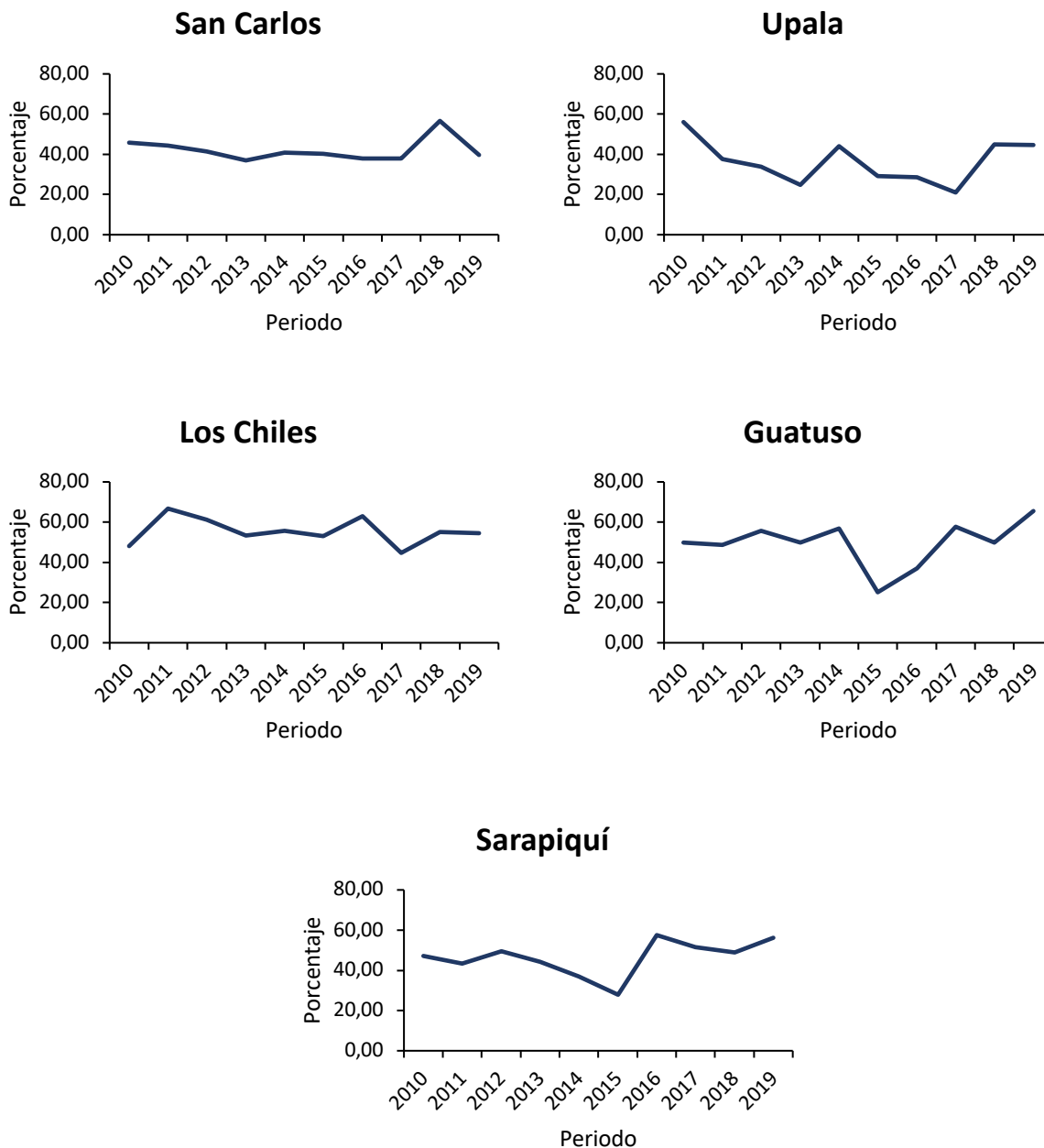
4.2.2.2. Coeficiente de inversión municipal

El coeficiente de inversión municipal es una medida de representación del gasto de capital en relación con el gasto total que realizan los gobiernos locales. El gráfico 16 muestra la evolución de dicho indicador por separado para el periodo 2010 – 2019. Entre más elevado sea el coeficiente de inversión, se interpreta como de mayor relevancia para los propósitos de esta investigación.

En promedio, los cantones de Guatuso y Los Chiles son quienes más recursos de su presupuesto destinan a inversión, alrededor del 56% y 50% respectivamente, mientras que la municipalidad de Upala tiene el peso más bajo de inversión entre sus gastos, 36% aproximadamente. Las oscilaciones gráficas del coeficiente de inversión tienen su explicación en la correlación con los montos recibidos provenientes de las transferencias de capital y su eficiencia administrativa.

Gráfico 16

Región Huetar Norte: Indicador sobre el Coeficiente de Inversión Municipal para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 17

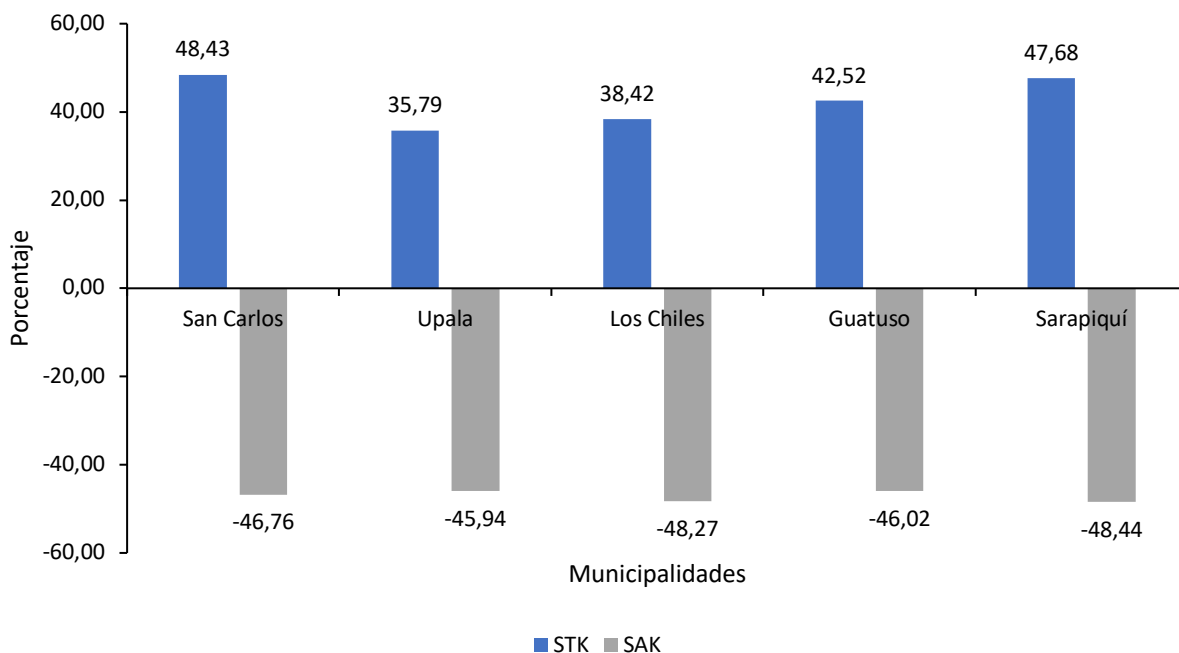
Si se mide la variación conjunta entre el coeficiente de inversión y las transferencias de capital recibidas, la mayoría provenientes del gobierno central, en relación con las desviaciones en cada una de estas, se obtiene una medida de sensibilidad entre ambas variables (STK), la cual

refleja la participación de las municipalidades en la inversión hacia las comunidades se encuentra condicionada en cierta medida a los aportes provenientes del resto del sector público.

El gráfico 17 muestra los resultados obtenidos para cada gobierno local sobre dicha sensibilidad estadística. La dirección de ambas variables es directa, y evidencia una correlación moderada media entre los montos de inversión que realizan las municipalidades sobre recursos provenientes del resto de las unidades del sector público, incluido el gobierno central.

Gráfico 17

Región Huetar Norte: Sensibilidades estadísticas entre el Coeficiente de Inversión, las Transferencias de Capital Recibidas y la Eficiencia Administrativa para el periodo 2010 – 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 18

Por otra parte, si se compara la variación del coeficiente de inversión con la eficiencia administrativa de cada municipio, en relación con sus desviaciones estándar (SAK), se obtiene que otro de los factores que influye en el comportamiento de la participación de la inversión sobre el gasto total que realizan las municipalidades son los recursos destinados para la gestión administrativa, en su mayoría las remuneraciones de los gobiernos locales.

El gráfico anterior también muestra los resultados obtenidos para cada gobierno local sobre dicha relación estadística. La dirección de ambas variables es inversa, y evidencia una correlación moderada media entre los montos de inversión que realizan las municipalidades y los recursos destinados a la atención administrativa de cada ente local, es decir, cuando las remuneraciones de los gobiernos locales se incrementan, ejercen mayor presión y estrujan el gasto de capital.

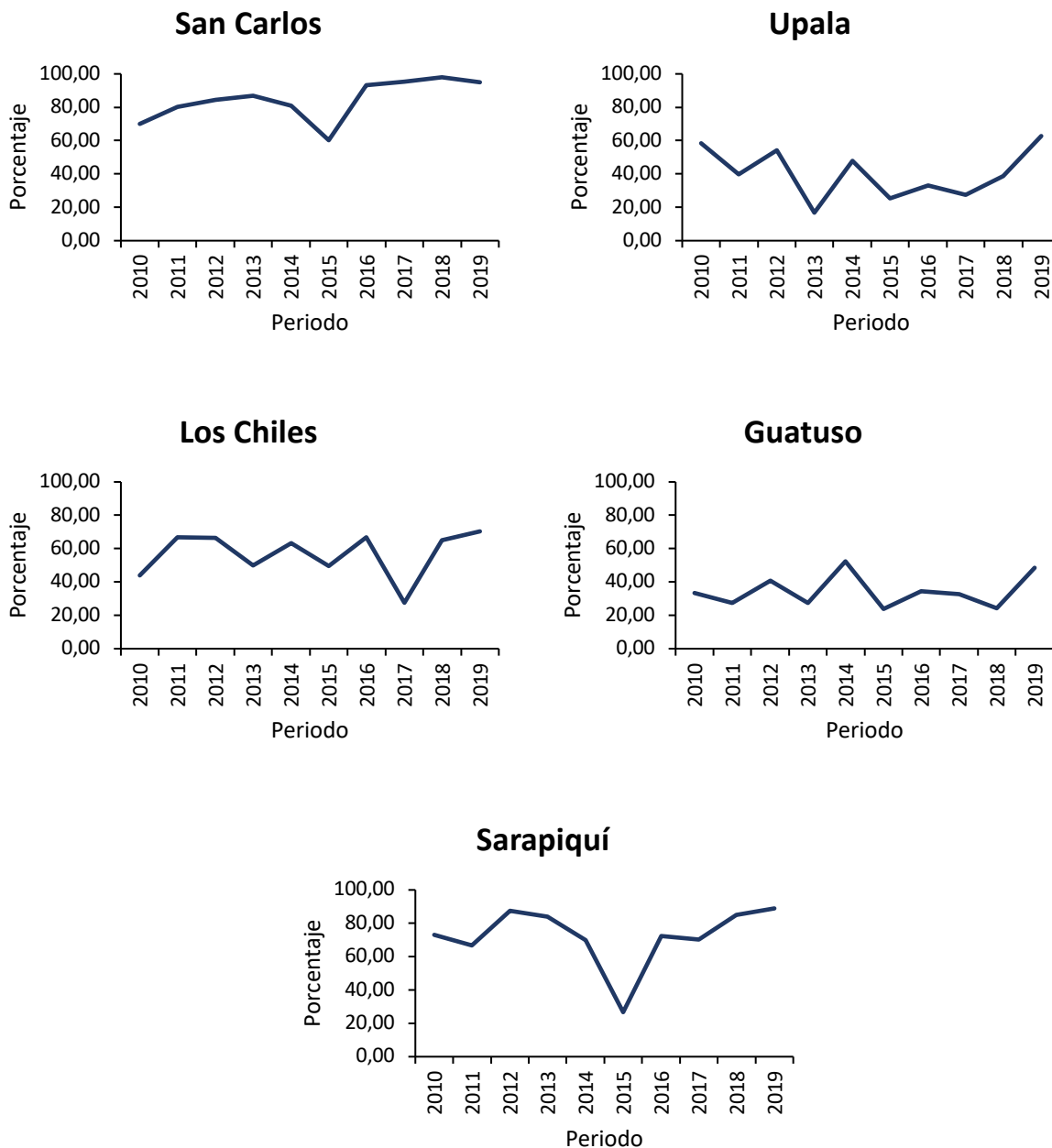
Finalmente, la evidencia gráfica supone un comportamiento muy similar entre el coeficiente de inversión y la efectividad presupuestaria para cada gobierno local. Dicha evolución se visualiza en el siguiente apartado, en el que se pueden observar movimientos en las curvas con cierta proporción de simultaneidad.

4.2.2.3. Efectividad presupuestaria municipal

El gráfico 18 presenta la evolución de la ejecución financiera del gasto de capital respecto de los montos presupuestados para el periodo 2010 – 2019. Este es un indicador de eficiencia y demuestra el nivel de subejecución presupuestaria en la inversión de los entes locales.

Gráfico 18

Región Huetar Norte: Efectividad presupuestaria del gasto de capital para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 19

Las municipalidades con mayor índice de ejecución financiera en las inversiones de capital presupuestadas son San Carlos y Sarapiquí, las cuales tienen un indicador promedio de aproximadamente 84% y 72% respectivamente. Con mayor rezago se encuentran el resto de los municipios, quienes no superan, en promedio, el 60% de ejecución para el periodo 2010 – 2019.

Es importante resaltar que si se toma como base el indicador de 2010 todas las municipalidades mejoraron su indicador para el final de la segunda década del siglo XXI, por lo que es un esfuerzo que beneficia a la región con mayor infraestructura y servicios para las distintas comunidades.

No obstante, la realidad de los indicadores mencionados hasta el momento, muestran que, de forma acumulada, los gobiernos locales que conforman la Región Huetar Norte tienen en promedio un nivel de ejecución del 57% aproximadamente. Si se contrarresta este indicador con el promedio de coeficiente de inversión, el cual representa alrededor de un 46% para la región, se evidencia un alto valor subejecutado y, además ocioso durante el periodo 2010 – 2019.

En términos generales, el problema de subejecución de los gastos permea sobre todos los gobiernos locales del país. Según la CGR, en su memoria anual correspondiente al 2019, también menciona la brecha importante que existe entre los montos presupuestados para cada uno de los periodos por los entes locales y los recursos que finalmente se utilizan.

Para los egresos totales el promedio del porcentaje de ejecución en el período 2015 – 2018 es de un 72,9% con poca variabilidad, y en 2019 alcanzó un 75,6%. La municipalidad de San Carlos se destaca por sus niveles de ejecución presupuestaria, obtuvo el índice de ejecución más alto con respecto al total de gastos presupuestados (95%). La municipalidad de Guatuso registra el índice de ejecución más bajo para el periodo 2019, aproximadamente 54,9% (CGR, 2020).

4.2.3. Financiamiento directo e indirecto

En los apartados anteriores sobre finanzas municipales y gasto de capital se incluyeron aspectos relevantes relacionados con los recursos orientados hacia la inversión y algunos de los impactos, tanto positivos como negativos, sobre el desarrollo local. Aunado a estos elementos la tercera fuente de ingresos para los municipios y de menor importancia relativa en el gasto hasta el momento, es el financiamiento.

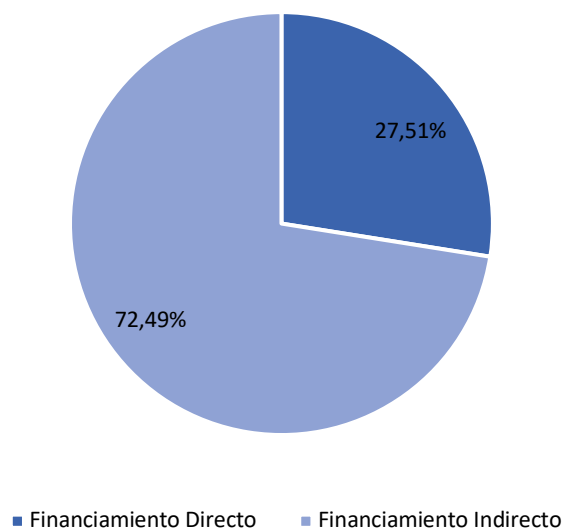
Los recursos provenientes de empréstitos por parte del sector bancario, así como de algunas instituciones de gobierno se consideran financiamiento directo; mientras que los recursos provenientes de periodos anteriores, en este caso superávits, se denominan financiamiento indirecto. De acuerdo con la CGR en su análisis sobre los presupuestos públicos para el 2019, las principales entidades prestamistas son Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Banco Nacional de Costa Rica, y el IFAM.

Una particularidad de las municipalidades que integran la región se refleja en el gráfico 19, en el que predomina el financiamiento indirecto sobre la modalidad directa, lo cual significa que los montos presupuestados como superávits para el periodo en ejercicio están en función de la ejecución financiera del periodo anterior. Esta característica está altamente relacionada con la subejecución detallada en el apartado anterior, por lo que denota una gestión poco eficiente de

los recursos y un grave rezago en el abordaje de la construcción de obra pública y la prestación de servicios a las comunidades.

Gráfico 19

Región Huetar Norte: Estructura de las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR.

En general, las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales para la región representaron en promedio alrededor de un 0,02% del PIB durante el periodo 2010 – 2019 y, además, de estos recursos solamente el 28%, provienen de contratos por empréstitos internos. Bajo este escenario, es conveniente plantear algunos elementos de holgura financiera para la región, la cual se considera un beneficio para las municipalidades de la región, quienes en su papel de hacedores de obra pública y en ausencia de presiones del gasto sobre la inversión podrían fortalecer sus inversiones con instrumentos de deuda.

En los siguientes apartados se describe los resultados más importantes, en términos financieros, para las entidades públicas y los que con mayor sensibilidad se encuentran en el foco del escrutinio público con mayor frecuencia. En línea con los indicadores propuestos en el apartado metodológico y la información obtenida proveniente de la CGR se ilustra el nivel superavitario, de apalancamiento, así como la flexibilidad financiera municipal.

4.2.3.1. Déficit y superávit presupuestarios municipal

La sanidad de las finanzas públicas es un elemento fundamental para llevar cabo obras de infraestructura e inversiones socialmente responsables. Los déficits presupuestarios presionan hacia la baja las nuevas inversiones y reducen el mantenimiento de las obras existentes en casos

extremos, ya que cuantos menos recursos frescos perciba una entidad, se hace más difícil la planeación sobre el uso de los recursos futuros.

Hay que destacar que los municipios de la región cuentan con resultados superavitarios para la mayoría de los periodos en estudio, esto refuerza lo expuesto en el apartado anterior sobre el alto financiamiento indirecto, proveniente de los superávits obtenidos durante la última década. Lo anterior, tiene consecuencias positivas y negativas desde el punto de vista de la gestión municipal.

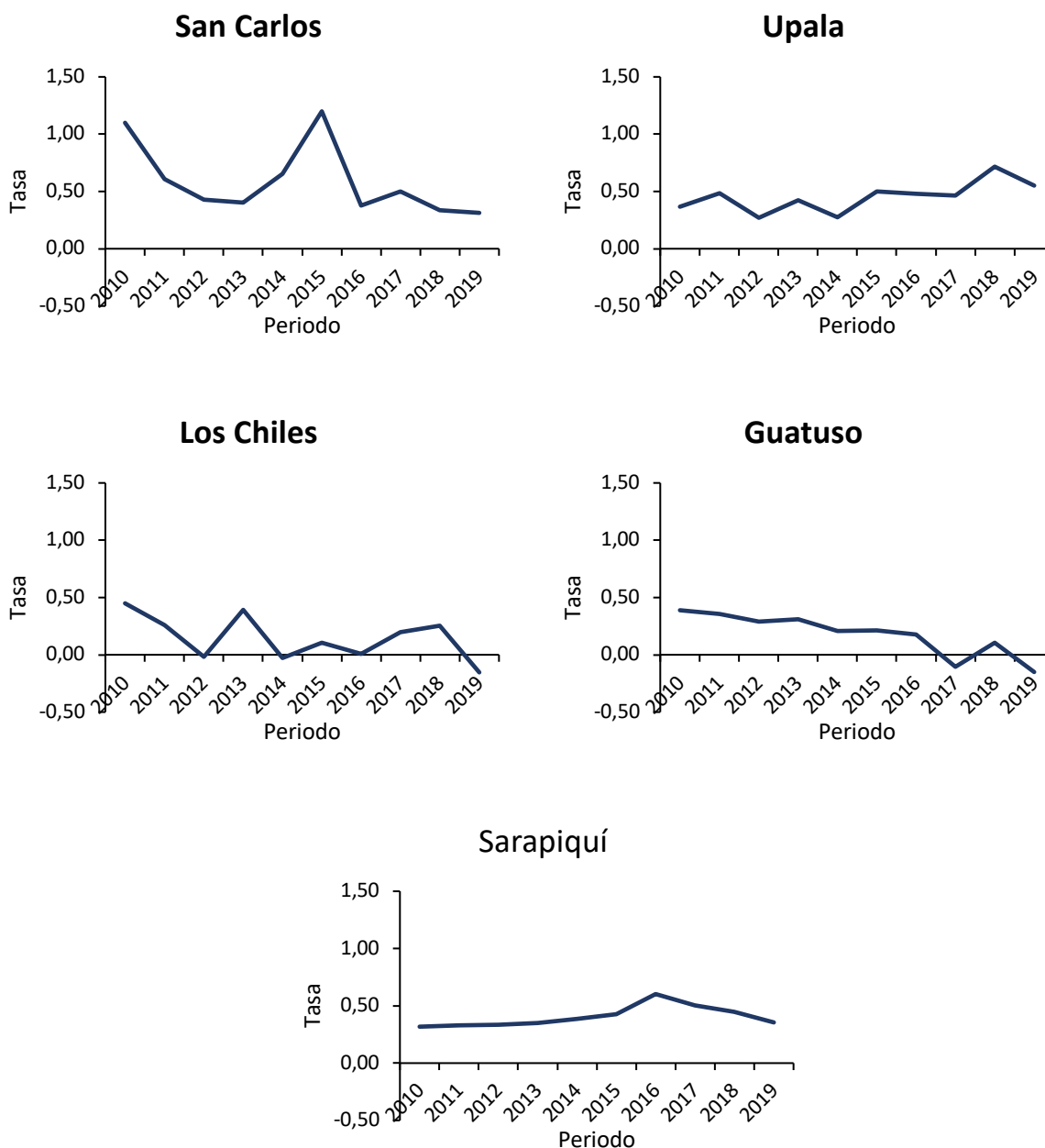
Lo primero es que el presupuesto planeado por las municipalidades para cada periodo siguiente estaría basado en el monto esperado de superávit en el año en curso, al ser los tributos, ingresos por servicios y gastos administrativos una estructura con comportamiento estable, los montos de transferencias recibidos y el superávit esperado se convierten en las partidas presupuestarias que ajustan la utilización los recursos futura.

Lo segundo es que dicho comportamiento, como ya fue evidenciado en el apartado sobre efectividad presupuestaria, contribuye para que existan niveles de subejecución moderadamente altos y permanentes. Dicho factor rezaga la implementación de proyectos de inversión y mantenimiento de obras importantes en las distintas comunidades de cada cantón.

El gráfico 20 muestra la tasa financiera superavitaria, la cual toma en cuenta la diferencia entre los egresos e ingresos en la relación con el producto interno bruto a precios corrientes multiplicado por diez mil. La trayectoria de las diferentes tasas muestra un descenso en los niveles superavitarios para los cantones de Los Chiles, Guatuso y San Carlos, mientras que Upala y Sarapiquí tienen un comportamiento estable a través de todo el periodo en estudio.

Gráfico 20

Región Huetar Norte: Tasa financiera superavitaria para el periodo 2010 – 2019. En términos relativos



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 20

En general, todas las municipalidades muestran signos de confianza y holgura financiera en contraste con los niveles de ejecución presupuestaria y su alta dependencia del gobierno central, lo cual es un elemento para tomar en cuenta dada la coyuntura deficitaria que vive el país en los últimos doce años. Por otra parte, si bien es cierto los resultados superavitarios tienen

desventajas desde el punto de vista de la gestión de los recursos, también revela oportunidades para ser aprovechados a través de instrumentos innovadores de financiamiento para la inversión.

4.2.3.2. Endeudamiento municipal

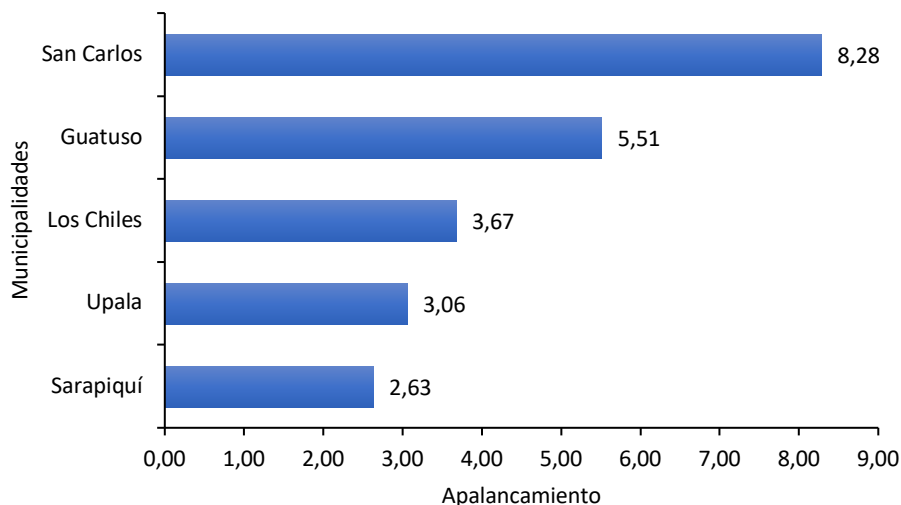
Para complementar el apartado anterior y en línea con el estado de las finanzas municipales en los municipios de la región, la deuda tiene un papel determinante dentro de la política de desarrollo que cumplen los gobiernos locales. La correcta utilización del financiamiento puede llevar a los entes a la formación de capital para el aprovechamiento de la ciudadanía, las empresas y otros agentes económicos.

No obstante, si la deuda es utilizada para gasto corriente, es decir, remuneraciones y aspectos administrativos o partidas específicas genera un impacto muy negativo desde la gestión de riesgos en la gestión de los distintos empréstitos contraídos por los municipios para llevar a cabo sus actividades y funciones.

El financiamiento por medio de préstamo en los gobiernos locales ha tomado relevancia en los últimos años, pues se ha constituido en un medio de apalancamiento para promover inversión en proyectos que procuren el desarrollo económico y social de sus territorios (CGR, 2020). El gráfico 21 muestra el nivel de apalancamiento promedio durante el periodo en estudio, medido por la relación entre el financiamiento directo y los ingresos propios de cada municipalidad, lo cual indica el porcentaje de los recursos tributarios recibidos con los que se puede cubrir el servicio de la deuda.

Gráfico 21

Región Huetar Norte: Nivel de apalancamiento promedio en cada gobierno local para el período 2010 – 2019. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 21

El gráfico anterior muestra niveles de apalancamiento moderadamente bajos. El cantón de San Carlos cuenta con el mayor nivel de apalancamiento, según los datos analizados de la CGR, del total de financiamiento directo recibido por los municipios que integran la región para el periodo 2010 – 2019, aproximadamente el 75% de este corresponde a empréstitos obtenidos por el dicho gobierno local; siendo los periodos de 2015 y 2018 los de mayor volumen de financiamiento percibido.

Hay que destacar que el gobierno local de Guatuso es el segundo cantón con el nivel de apalancamiento más alto, no obstante, de acuerdo con lo presentado en el apartado sobre generación del ingreso, es de los entes con menor nivel de ingresos propios en comparación con los ingresos totales, junto el municipio de Los Chiles.

4.2.3.3. Flexibilidad financiera municipal

El último de los indicadores dentro del presente capítulo se encuentra enfocado en determinar la capacidad financiera, en términos presupuestarios, para poder atender los egresos de que cada entidad y adquirir nuevo financiamiento orientado a la inversión en infraestructura, social y ambiental para un mejor desarrollo local en cada uno de los cantones de la región Huetar Norte.

Los instrumentos de deuda permiten al sector público financiar inversiones productivas que complementen al sector privado y promuevan la competitividad intrarregional, logrando crear obras que de otra forma los empresarios y la ciudadanía no pueden llevar a cabo, así se

describe en el capítulo II, sobre el marco teórico y el pensamiento keynesiano sobre el papel de la inversión en el desarrollo económico de un país.

La flexibilidad financiera es la relación de los recursos destinados para gasto corriente y servicio de la deuda entre los recursos recibidos provenientes de tributos municipales, es decir representa el porcentaje de recursos disponibles una vez cubierto los principales rubros de egresos, excluido el gasto de capital. El gráfico 22 representa dichos resultados para cada gobierno local de la Región Huetar Norte durante el periodo en estudio.

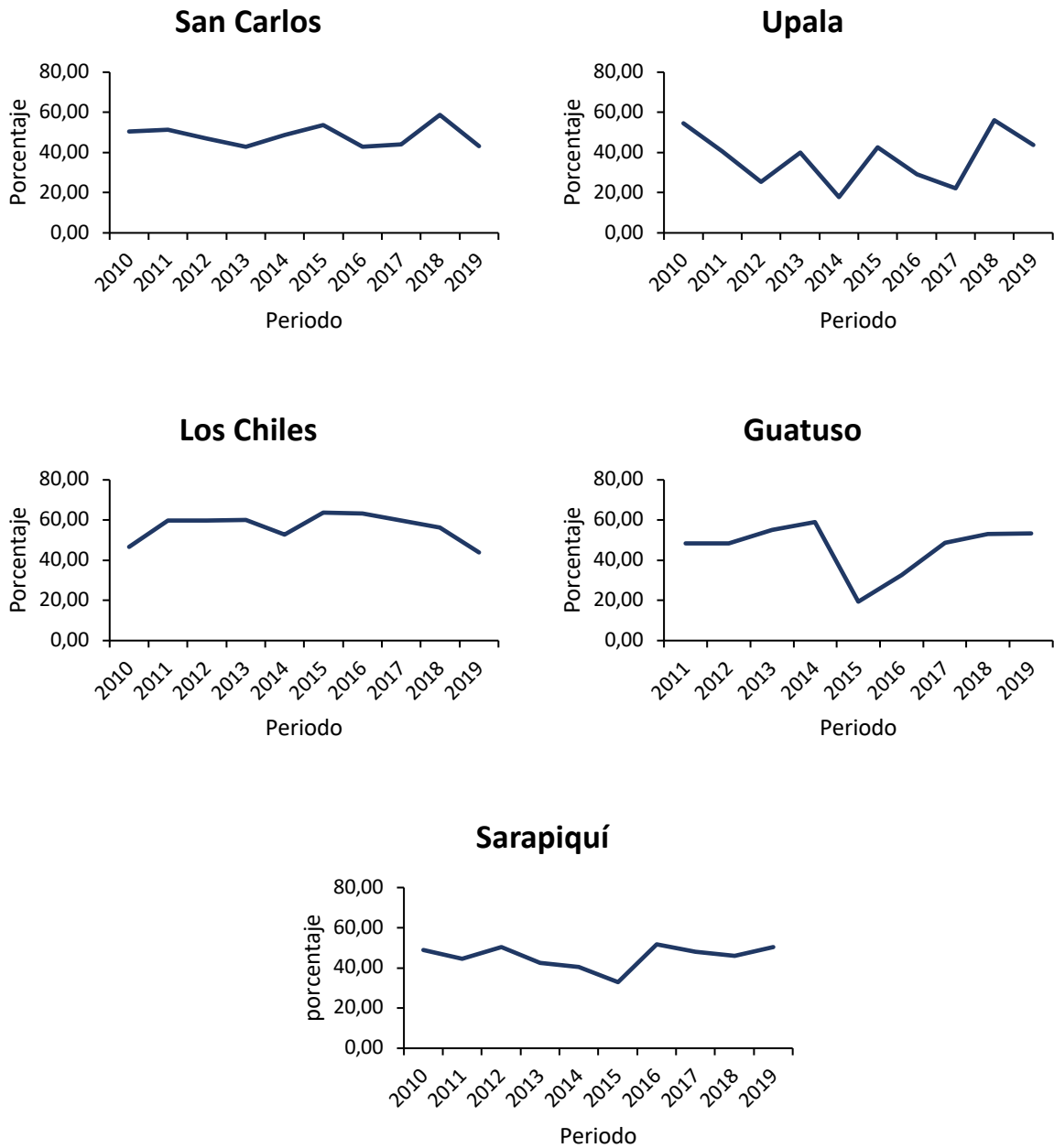
La importancia de una alta flexibilidad financiera radica el hecho de poseer un alto grado de margen para gestionar mayores recursos hacia la inversión. En general, según las tendencias gráficas para cada cantón, es posible afirmar que existen niveles moderadamente altos de flexibilidad, lo cual concuerda con los resultados presentados en apartados anteriores sobre la eficiencia administrativa y el coeficiente de inversión, así como la efectividad presupuestaria.

Se ha podido comprobar que no existen presiones relevantes sobre el gasto de capital que puedan generar distorsiones financieras sobre el desarrollo de nuevos proyectos de inversión en la región. No obstante, en diversos estudios la CGR ha sido muy clara en mencionar que a pesar de hacer un uso adecuado de los empréstitos que se contraen, debe existir una mejora en la gestión de los riesgos asociados a la deuda.

Recibir estos recursos implica comprometer ingresos corrientes futuros para la atención del servicio de la deuda (intereses y amortización). Por tal motivo, los gobiernos locales deben incorporar en sus presupuestos contenido suficiente en las partidas de gastos para cumplir con los compromisos adquiridos (CGR, 2020).

Gráfico 22

Región Huetar Norte: Flexibilidad financiera según municipio para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 22

4.2.3.4. Indicadores de Calidad Presupuestaria

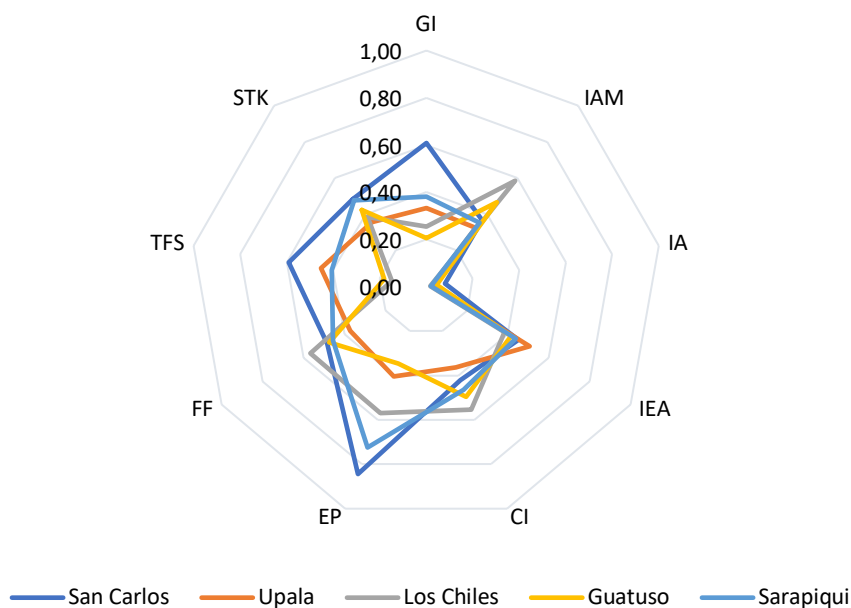
La evolución de los indicadores asociados a la inversión, desde un punto de vista presupuestario, pone en contexto las partidas financieras más relevantes para la gestión de la obra pública y el mantenimiento del capital físico existente en las municipalidades.

El gráfico 23 logra resumir los indicadores detallados en cada uno de los anteriores apartados del presente capítulo de resultados sobre la inversión pública municipal, haciendo un promedio de cada uno estos para el periodo 2010 – 2019. Dicho gráfico revela la calidad presupuestaria de las municipalidades al comparar los indicadores de las finanzas municipales, es decir se refiere al nivel financiero promedio que tiene cada municipio según los índices de eficiencia.

Los entes locales con mayor calidad presupuestaria son San Carlos y Sarapiquí, quienes en promedio obtienen 48% y 41% respectivamente de evaluación sobre los indicadores analizados, mientras que los peores rezagados son los cantones de Upala y Guatuso quienes en promedio obtuvieron una calificación promedio de 35% y 34% en ese orden.

Gráfico 23

Región Huetar Norte: Indicadores de Calidad Media Presupuestaria para el periodo 2010-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de CGR. Para más detalle, ver Anexo Estadístico 23

Lo anterior permite deducir que los cantones con mayor rezago dentro de la región son los de la zona norte – norte, quienes además se encuentran en el límite de la frontera con Nicaragua, por lo que el flujo migratorio es elevado y las condiciones de desarrollo humano y social son de menor grado en comparación con los cantones más céntricos, así se presenta en el análisis de la Planificación Local, a partir de los Índices de Desarrollo.

De esta forma el enfoque local planteado en el capítulo dos sobre las referencias teóricas y que hace referencia a las modificaciones estructurales desde las comunidades, presenta la necesidad de adoptar una distribución de los recursos tomando en cuenta las asimetrías financieras de cada municipio, de manera que los cantones más rezagados puedan ser intervenidos mediante transferencias de capital para incentivar la inversión y la competitividad intrarregional.

4.3. Lineamientos para política pública que contribuyan al desarrollo local de la Región Huetar Norte a partir del gasto en inversión pública municipal

Las municipalidades en Costa Rica cuentan con descentralización por parte del Gobierno Central, es decir, el Estado les ha delegado diferentes funciones, para que de forma cercana y directa con los ciudadanos de la zona puedan contribuir con el desarrollo social, económico y ambiental, según sus necesidades, de tal manera que puedan hacer efectivos sus proyectos y la buena gestión de sus recursos.

Una buena gestión municipal es indicio de un adecuado uso de los recursos, ya que requiere de un compromiso financiero y una planificación estratégica orientada a cubrir diferentes ejes temáticos relacionados con la dotación de bienes y servicios a las comunidades, por lo que el aprovechamiento de los ingresos generado es utilizado para cubrir un alto porcentaje de las demandas que realiza la población de los diferentes cantones.

Sin embargo, esto no implica necesariamente una distribución equitativa, debido a que la gestión podría estar concentrada en un eje en específico, como se evidenció en el apartado sobre finanzas municipales donde hay un alto grado de obra vial, descuidando la puesta en marcha de proyectos dirigidos a otro tipo de necesidades del cantón como sanidad, educación y cultura.

Como se ha mencionado en el apartado de Presupuesto Municipal, para ejecutar los recursos municipales es fundamental la programación de un presupuesto acorde a los proyectos que desean llevar a cabo para incrementar su desarrollo, considerando una estrategia de planificación que promueva una diversificación en materia de inversión a través de la definición de áreas de trabajo y la priorización adecuada dentro de la cartera de proyectos municipales.

La Región Huetar Norte, presenta una serie de problemáticas socioeconómicas, como la baja industrialización, el desempleo, el rezago tecnológico, la migración y la falta de accesibilidad portuaria que han afectado directamente el desarrollo de la zona, lo cual genera rezagos sobre el progreso de las ciudades.

El cantón de San Carlos cuenta con un municipio que se destaca en gestión y desarrollo, de acuerdo con los índices analizados en el apartado de Planificación Local y Finanzas Municipales, de los cuales se puede resaltar el de Gestión Municipal y coeficiente de inversión.

La situación de los demás cantones en lo referente a su posición y nivel de indicadores de desarrollo, así como sobre sus finanzas públicas tiene como condición principal un bajo crecimiento en la mejora de los resultados dentro del periodo en estudio, teniendo como principal característica la de mostrarse ampliamente rezagados en comparación con el municipio de San Carlos.

A pesar del esfuerzo de los diferentes entes públicos como la UNGL y el IFAM, que velan de forma integral por los municipios, la región se encuentra estancada debido al bajo rendimiento de los cantones ubicados más al norte, mientras que gran parte de la evolución del desarrollo en

la zona se concentra en los cantones de San Carlos y Sarapiquí ubicados más cerca del Valle Central.

Por otro lado, en los indicadores asociados directamente con las finanzas municipales, el comportamiento de los cantones es similar, es decir San Carlos se destaca en el indicador de generación de ingresos propios, a diferencia de Upala, Guatuso y Los Chiles, que tienen limitaciones importantes para la obtención de sus tributos.

Para el caso del indicador de eficiencia administrativa, es decir la relación del gasto corriente sobre los egresos totales, quienes tienen mejor resultado son Guatuso y Los Chiles, ya que utilizan menos talento humano, pero al mismo tiempo afectan su operación al no contar con personal enfocado únicamente en el ciclo de inversión pública, lo que podría ser desventajoso al no poder cubrir todas las áreas correspondientes, (planificación, presupuesto, gestión, riesgos, entre otras) y por eso los niveles de gestión municipal reportados son bajos.

Según los indicadores de desarrollo y finanzas municipales, es evidente que los cantones rezagados de la región están ubicados en la zona norte de la región, precisamente los que tienen mayor contacto con la dinámica inter fronteriza, donde persiste la desigualdad en ingresos de las familias, educación, y pobreza, acompañado por alto volumen de inmigrantes, lo que se traduce en el bajo desarrollo de esas comunidades y la amplia brecha socioeconómica que tienen, si se comparan con los cantones más céntricos de la región: Sarapiquí y San Carlos.

Es fundamental para la región buscar oportunidades de mejora sobre la forma de hacer inversión en cada una de las ciudades de los diferentes cantones, para lograr fortalecer la gestión de los recursos, tomando como base la sostenibilidad de las finanzas municipales, la reestructuración administrativa y la diversificación de la inversión con proyección hacia la modernización de las comunidades.

Lo anterior permite brindar atención a las problemáticas y desigualdades que a nivel cantonal y regional se han mencionado dentro del capítulo cuatro y, de esta forma, mejorar la calidad de vida y bienestar de la sociedad, aprovechando sus competencias y el margen con el que cuentan los municipios para contraer deuda, es decir su flexibilidad financiera. Además, según los índices de desarrollo sobre la gestión municipal la región cuenta con un modelo institucional a seguir, como lo es el municipio de San Carlos, del cual se podría aprovechar las buenas prácticas en el campo administrativo, de servicios públicos e inversión, para su implementación en los demás cantones.

Uno de los determinantes de la calidad de vida de la ciudadanía, ante la ininterrumpida desaceleración económica en el contexto mundial, se encuentra en el uso eficiente de los recursos públicos (Becerra, 2017). Por lo tanto, se refuerza la idea de que se debe buscar una utilización apropiada del gasto público, en este caso el municipal, que permita contribuir con una asignación justa de los recursos y en beneficio de las comunidades que integran cada uno de los cantones de la Región Huetar Norte.

Adicionalmente, producto de una adecuada optimización de los recursos, es posible plantear un espacio hacia la emisión de deuda sostenible, en la que desde las unidades institucionales locales se pueda aprovechar fuentes de financiamiento innovadores, acordes con la Agenda de Desarrollo 2030 y en línea con las metas y objetivos de impacto socioeconómico para la región.

De acuerdo con el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (2017), lo anterior es posible de alcanzar mediante la aplicación de políticas públicas económicas orientadas hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas:

Ante la necesidad de conducir las finanzas públicas por una senda sostenible, resulta fundamental dimensionar la importancia de la política fiscal en el crecimiento de mediano plazo de las economías de la región. El recorte del gasto de inversión en períodos de desaceleración es perjudicial para la economía, y los efectos negativos acumulados sobre el PIB de una caída de la inversión pública son mayores en etapas de recesión o de desaceleración. (CEPAL, 2017, p. 8)

En épocas de incertidumbre y depresión económica, elementos innovadores sobre el financiamiento local de las municipalidades como fondos verdes con impacto sobre la sostenibilidad del ambiente y los de impacto social, dirigidos al bienestar común a través de la educación y la cultura principalmente con proyectos como el acceso a la capacitación o la tecnología.

Dichos fondos brindan la posibilidad de extender y profundizar en los proyectos de inversión mediante la inclusión del sector privado y el acompañamiento de entidades como la Bolsa Nacional de Valores, quien tiene un papel muy importante en la implementación de los bonos temáticos al ser el precursor de dichos instrumentos dentro del mercado de valores y quién establece los principios para su utilización.

La búsqueda incesante por generar un impacto social positivo, a través del incremento en el bienestar de las personas, desde el sector público requiere de una estrategia país en la que la transparencia, la planificación y la ejecución, así como el control y evaluación de los resultados sea de un alto nivel ejecutivo y orientada a la maximización completa de los recursos dentro de una política clara sobre la promulgación de la inversión desde las comunidades.

En el siguiente apartado se presentan los lineamientos de política pública como propuesta para mejorar la inversión que realizan los gobiernos locales y tomando en cuenta cada uno los

factores determinantes encontrados tanto en los índices de desarrollo, como en los resultados sobre las finanzas municipales.

El enfoque de dichos lineamientos se encuentra orientado hacia la mejora de la inversión pública municipal bajo la estructura sostenible en sus finanzas y el aprovechamiento de fuentes externas y privadas de financiamiento, que puedan aumentar el volumen de las inversiones en los cantones de la región de tal manera que se pueda adoptar una mayor diversificación de la cartera de proyectos.

Adicionalmente, se aborda el tema de las asimetrías provocadas por los flujos migratorios y la necesidad de un sistema robusto de información municipal, así como una orientación hacia el concepto de ciudades inteligentes y implantación de medidas que incentiven el comercio intraindustrial.

4.3.1. Eje I: Finanzas municipales sostenibles y financiamiento innovador para el desarrollo local

4.3.1.1. Lineamiento 1

El gobierno local implementará un instrumento tributario innovador para la recuperación de las plusvalías generadas a partir de las inversiones destinadas al progreso y mejoramiento de la infraestructura del cantón. Dicho mecanismo podrá gravar la revalorización de los bienes inmuebles que son propiedad de personas físicas o jurídicas y que, por consiguiente, se ven beneficiados por la obra pública que realiza el municipio. A partir de las condiciones y disposiciones del marco legal vigente a nivel nacional para que no se viole la seguridad jurídica de los contribuyentes o de los potenciales inversores en la región en estudio.

De acuerdo con el autor Smolka (2013, p. 8, 22) “La recuperación de plusvalías se refiere al recobro, por el Estado, de los incrementos en el valor del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías), generadas por acciones diferentes a la inversión directa del propietario” y organiza los instrumentos para dicho propósito en tres categorías:

- Impuestos y tasas, incluyendo contribuciones de mejoras.
- Exacciones y otros cargos regulatorios por derechos de construcción.
- Una variedad de instrumentos utilizados en grandes proyectos de desarrollo urbano.

Esta iniciativa ha sido adoptada en otros países como Brasil o Colombia para la renovación urbana de sus ciudades mediante un método solidario y con sentido progresivo. El instrumento permite incentivar la inversión, ya que el monto recaudado se destina por completo a la construcción y mantenimiento de obra pública, contribuyendo con la renovación de los pueblos y ciudades de cada cantón.

Según Garrón & Murillo (2016, p 9), “La Ley de Planificación Urbana contiene los elementos necesarios para realizar el cobro de la plusvalía mediante la imposición de una contribución especial por las obras realizadas por el Estado que generen una ganancia inmerecida en los fundos aledaños”. Dicha contribución podría ser recaudada bajo la figura de una tributación incremental para el financiamiento (*Tax Increment Financing* o sus siglas TIF):

Luego de escoger la zona geográfica que será objeto del TIF (también llamado Distrito TIF) y el período de tiempo (normalmente de 23 a 35 años aproximadamente), el valor fiscal actual de todas las propiedades dentro del Distrito TIF se congela y los ingresos obtenidos por concepto de impuesto territorial, recaudados sobre esa base, serán los ingresos corrientes de la municipalidad destinados a los gastos normales dentro del presupuesto durante todo el periodo del Distrito TIF. Los ingresos adicionales generados por el aumento en el valor de la propiedad irán a una “cuenta” aparte y se destinarán para realizar y financiar proyectos de desarrollo de obra pública y renovación urbana dentro del Distrito TIF. (Garrón & Murillo, 2016, p. 101)

Este mecanismo representa un espacio fiscal sostenible para financiar proyectos de inversión y promover el desarrollo de las comunidades, bajo el aprovechamiento de las revalorizaciones producto de la obra pública. Es un instrumento robusto y capaz de proveer mayores recursos para la atención del gasto en capital y la dotación de servicios a las comunidades que componen cada cantón.

Se deben tomar en cuenta dos elementos administrativos relevantes para lograr la implementación de este instrumento tributario progresivo. Lo primero es que se necesita de una coordinación interinstitucional y el apoyo de la Asamblea Legislativa para llevar a cabo las reformas que habiliten el uso de este instrumento, principalmente la modificación a la ley N°7509 Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la N°4240 Ley de Planificación Urbana.

Lo segundo es que, para evitar juicios de inconstitucionalidad y errores de procedimiento administrativo en la aplicación del impuesto, de forma prudencial se debería tomar como base las exenciones que contempla el artículo 4 del capítulo II de la ley N°7509, por lo que las mismas personas físicas y/o jurídicas que se encuentran actualmente consideradas para el pago del impuesto sobre bienes inmuebles, realizarían una contribución adicional sobre la revalorización.

Tomando como referencia el crecimiento promedio del impuesto sobre los bienes inmuebles para el periodo 2010 – 2019 en la región, se espera un incremento del 12% en los ingresos totales del ente local a partir de la creación del fondo para las contribuciones especiales por motivo del TIF y, por consiguiente, una mejora en la cartera de inversiones de los municipios, con la que se pueda diversificar la temática de los proyectos y exista una mejora en el bienestar socioeconómico de la población.

4.3.1.2. Lineamiento 2

El concejo municipal impondrá un límite máximo al gasto administrativo con el propósito de evitar presiones abruptas sobre las finanzas municipales y preservar el equilibrio financiero de cada ente local. Asimismo, dicho concejo deberá determinar aquellos parámetros financieros necesarios para la definición del límite, el cual deberá ser aprobado por al menos un tercio del total de votos de este órgano.

Promover espacios fiscales sostenibles para las instituciones públicas a través de nuevos instrumentos tributarios, con características progresivas y principios de igualdad, son igual de relevantes que la limitación al gasto público desde la perspectiva de la eficiencia administrativa y el empleo de recursos en el talento humano necesario para cumplir con los servicios que demanda la ciudadanía sobre un ente local.

Ciertamente, en el escenario sobre la Regla Fiscal generalista propuesta por el gobierno central recientemente, se incluía a órganos desconcentrados y municipios con el propósito de poner límite al gasto de todo el sector público. No obstante, la autonomía municipal juega un papel determinante para el correcto funcionamiento y el aprovechamiento de los recursos de manera independiente, por lo que dicho esfuerzo no tuvo éxito desde el punto de vista de las finanzas públicas.

El propósito de este lineamiento es replantear dicha Regla Fiscal incentivando al concejo municipal para que impulse la fijación de un límite máximo al gasto administrativo, de manera que se promueva la utilización eficiente de los recursos y se le brinde prioridad al gasto en inversión, así como a la dotación de los servicios públicos necesarios para la atención de la ciudadanía local.

De acuerdo con lo anterior, es posible respetar la autonomía municipal y empoderar al concejo en la toma de decisiones sobre la cultura del gasto público y la adopción de un esquema de inversión ambicioso para las comunidades, que promueva el desarrollo local e incentive el comercio y la productividad de los distintos sectores que componen la región.

El concejo municipal tendrá la responsabilidad de seleccionar los indicadores y fijar los parámetros que determinarán la adopción de su propia Regla Fiscal, entre los cuales es posible mencionar el déficit presupuestario, la eficiencia administrativa, el coeficiente de inversión, el peso de la deuda sobre los ingresos totales, así como su flexibilidad financiera.

Con este lineamiento no se pretende que los municipios sigan una regla generalista, ya que cada una de las entidades locales se enfrenta a realidades distintas y deberá ajustar su presupuesto de acuerdo con los servicios prioritarios que las comunidades demanden, sin embargo, se debe resaltar que el espíritu de la regla es generar un contrapeso frente a la entrada de recursos nuevos mediante la implementación de un TIF. De esta manera, los municipios se garantizan una mayor solvencia para obtener un mejor aprovechamiento de la financiación sostenible.

De igual forma, al ser una regla que se ajusta a las situaciones presupuestarias de cada ente local, la implementación de esta herramienta podría adoptar el modelo de rangos de crecimiento de la deuda propuesto por el gobierno central para afrontar el alto déficit. De tal manera que conforme a la evolución de los indicadores seleccionados por cada municipio se fije un porcentaje máximo del crecimiento del gasto corriente.

La combinación de un nuevo impuesto con un tope máximo al gasto de los municipios supone una mejora progresiva de las finanzas municipales, cuyo fin primordial es brindarles una mayor estabilidad financiera a dichas unidades, por lo que se espera que los recursos holgados puedan ser redireccionados hacia el financiamiento de la inversión.

4.3.1.3. Lineamiento 3

El gobierno local deberá crear una estrategia de financiamiento a mediano plazo para el desarrollo sostenible con la que sea capaz de poner en práctica instrumentos innovadores de deuda a largo plazo y, de esta forma, promover las inversiones en infraestructura y dotación de servicios públicos para el bienestar de la ciudadanía. Al respecto, deberá incluir la participación de organismos locales e internacionales que proporcionen un acompañamiento en la elaboración de dicha estrategia.

En el marco de los ODS, para alcanzar y llevar los propósitos tanto globales como locales a buen término, es indispensable la implementación de alianzas en las que diversos actores se involucren por el bien común y puedan contribuir de forma integral con el crecimiento y desarrollo.

Desde el enfoque local, las municipalidades tienen la oportunidad de atraer e incluir a nuevos agentes económicos para que participen en los diversos proyectos de inversión, a pesar de la limitante por los recursos escasos. Dicho alcance es posible mediante el aprovechamiento de fuentes externas y proveedores internos con capacidad de involucrarse en un sistema de promoción de inversiones.

Al respecto, en la conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo (2019), el grupo intergubernamental de expertos hacen mención que tanto la financiación como la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) no son suficientes para alcanzar los ODS, por lo que

resulta necesario la participación del sector privado como proveedor de recursos que promuevan el desarrollo sostenible en sus diferentes niveles (Para más detalle, ver Anexo 24).

El relato imperante actualmente, por lo que a la AOD y la financiación para el desarrollo se refiere, es que, dada la insuficiencia de los recursos oficiales —ya sean nacionales o internacionales— para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el sector privado es el que debe prestar asistencia mediante la innovación financiera —descrita lato sensu como financiación combinada” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2019, p. 9).

Según lo anterior, la estrategia de financiación a largo plazo deberá contener instrumentos innovadores de financiamiento combinado como la financiación mixta, los bonos temáticos y las Alianzas Público – Privadas (APP). Dichos instrumentos permitirán a los gobiernos locales abordar un número robusto de sectores en los cuáles la intervención mediante el gasto de capital es necesaria para agilizar los procesos de comercio y turismo sostenible como competencias aptas para el desarrollo pleno de los cantones que conforman la región.

Los enfoques de financiación mixta utilizan fondos para el crecimiento de los países emergentes y de escasos recursos, como la ayuda al desarrollo de los gobiernos donantes y las donaciones proporcionadas por fundaciones filantrópicas, para movilizar financiación adicional - principalmente de fuentes privadas y comerciales- con el fin de abordar los ODS y promover la acción climática en los países en desarrollo (OECD, 2017).

Los bonos temáticos son instrumentos de renta fija con tasas de interés para los deudores menores a las del mercado o las de un bono soberano en algunos de los casos. La Bolsa Nacional de Valores (BNV) es uno de los principales promotores de dichos instrumentos, ha formalizado las condiciones para que diversos actores puedan utilizar fondos de forma sostenible, con un propósito verde o de impacto social.

En la tabla 28 se presenta el estándar para tres bonos temáticos impulsados por la BNV, estos instrumentos tienen la finalidad de atender casos concretos de inversión y permiten incorporar evaluaciones de desempeño por resultados, lo cual eleva la eficiencia de los proyectos y permite transparentar las inversiones que realizan las instituciones públicas mediante el control del sector privado o las certificaciones de un tercero.

Tabla 28

Costa Rica: Estándar de los bonos temáticos de acuerdo con la Bolsa Nacional de Valores (BNV)

Bonos Temáticos			
Objetivo	Ser marco de referencia para todos los emisores de bonos sociales, definir las condiciones que debe tener un bono y fomentar prácticas que posibiliten la transparencia y brinden confianza a los inversionistas.		
Principios	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de los fondos • Proceso de evaluación y selección de proyectos • Gestión de los fondos • Informes 		
Tipo	Bonos Sociales	Bonos Verdes	Bonos Sostenibles
Definición	<p>Todo aquel instrumento de deuda incluyendo papel comercial, que cumpla con lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los recursos obtenidos se destinarán exclusivamente a financiar parcial o refinanciar parcial o totalmente proyectos sociales. • Se someta a una revisión externa, que verifique el cumplimiento de lo establecido en este Estándar 	<p>Todo aquel instrumento de deuda incluyendo papel comercial, que cumpla con lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los recursos obtenidos se destinarán exclusivamente a financiar parcial o refinanciar parcial o totalmente proyectos verdes. • Se someta a una revisión externa, que verifique el cumplimiento de lo establecido en este Estándar 	<p>Instrumentos de deuda de largo plazo donde los recursos prestados por los inversionistas son exclusivamente destinados para financiar o refinanciar un proyecto con beneficios ambientales y sociales</p>
Población que emite el bono	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Costa Rica • Gobiernos Locales • Empresas estatales • Instituciones financieras locales y extranjeras • Empresas privadas locales y extranjeras • Vehículos de propósito especial 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno de Costa Rica • Empresas estatales o instituciones autónomas • Instituciones financieras locales y extranjeras • Empresas privadas locales y extranjeras • Vehículos de propósito especial 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno de Costa Rica • Empresas estatales o instituciones autónomas • Instituciones financieras locales y extranjeras • Empresas privadas locales y extranjeras • Vehículos de propósito especial

Bonos Temáticos	
Revisión Externa	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas consultoras con experiencia reconocida • Calificadoras de riesgos que cuenten con una metodología específica
	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas consultoras con experiencia reconocida • Calificadoras de riesgo que cuenten con una metodología específica • Certificadores autorizados internacionalmente

Fuente: Elaboración propia con información de Bolsa Nacional de Valores – Estándar para la Emisión de Bonos Sociales BNV, Estándar para la Emisión de Bonos Verdes BNV y Estándar para la Emisión de Bonos Sostenibles BNV.

Por último, las APP son figuras de inversión y trabajo conjunto donde se permite la participación del sector privado para llevar a cabo proyectos de infraestructura pública grandes o de alto impacto como una carretera o la construcción de un aeropuerto. El Banco Mundial define las APP de la siguiente forma:

En líneas generales, una asociación público-privada se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. (Banco Mundial, 2021, párr. 1)

Esta modalidad de inversión es una alternativa innovadora para que los gobiernos locales abandonen el método tradicional y reduzcan aún más su independencia del gobierno central. Además, les permite canalizar grandes cantidades de recursos hacia proyectos que podrían ser etiquetados como regionales, por ejemplo, la construcción de un canal seco en el paso fronterizo con Nicaragua que promueva el comercio y dinamice los sectores productivos de los diferentes cantones.

Todos estos instrumentos tienen un factor en común que los hace atractivos, en cierta medida, hacia los inversionistas y es el hecho de que cuentan con una garantía de carácter subnacional y pública, lo cual reduce el riesgo de incumplimiento y podría mejorar la competitividad del mercado de valores a largo plazo. Esto se logra mediante una mayor participación de agentes interesados en promover el desarrollo local a través de la financiación

de proyectos de inversión con un impacto socioeconómico verdaderamente importante dentro de los propósitos de crecimiento para la región.

Es de suma importancia que los gobiernos locales puedan contar con el acompañamiento de organismos internacionales y nacionales como la OCDE y la BNV respectivamente, quienes con su amplia experiencia podrían ser partícipes en la conformación de la estrategia.

Además, los gobiernos locales deberán fijar un periodo de al menos diez años de duración de la estrategia con sentido de largo plazo y programar su revisión, así como la presentación de los resultados obtenidos con los distintos financiamientos.

4.3.2. Eje II: Diversificación de la inversión para el desarrollo sostenible y fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos locales

4.3.2.1. Lineamiento 4

Cada gobierno local elegirá los sectores prioritarios en los que desea orientar sus inversiones y presentará al concejo municipal una cartera de proyectos diversificada para ser incluida en cada uno de los presupuestos anuales con su respectiva actualización en caso de incluir nuevas propuestas. Se debe tomar en cuenta que la planificación debe ser a largo plazo y que los proyectos deben estar alineados de acuerdo con su estrategia de financiación sostenible y el plan nacional de desarrollo regional.

Como se mencionó en el apartado sobre gasto de capital municipal, la mayor fuente de recursos para la inversión se destina en la atención de vías de comunicación terrestre, y que es central para el desarrollo turístico de la zona, lo cual concentra la cartera de proyectos de los entes locales en construcción, mejoramiento y mantenimiento de caminos.

Al respecto, la distribución de dichos recursos se encuentra respaldada por el proceso de descentralización detallado en los antecedentes de la presente investigación, el cual contempla la transferencia de competencias del Gobierno Central a los municipios. No obstante, dicho proceso de empoderamiento del régimen municipal no es inherente de atender otras dimensiones que son relevantes para el crecimiento y desarrollo comunal.

Por lo anterior, es fundamental que los gobiernos locales logren compenetrar los esfuerzos en materia de finanzas sostenibles con un enfoque hacia la diversificación de las inversiones que realizan y, de esta forma, brindar un mayor acompañamiento a los diversos sectores productivos de la región sin que esto tenga una duplicidad de funciones con otras instituciones del Estado Costarricense y, además, se pueda hacer uso de la autonomía municipal para llevar a cabo los proyectos que conformen el portafolio de inversión de cada municipalidad.

Ciertamente los recursos para la atención de caminos se encuentran comprometidos y es por esto por lo que en el presente apartado se proponen alternativas para la obtención de nuevos

recursos, los cuales deberán ser utilizados por completo en gasto de capital. Para contribuir con una cartera sólida de proyectos se insta a los gobiernos locales a abarcar cinco dimensiones y, en forma progresiva engrosar dicho portafolio de inversión con iniciativas comunales.

En materia de turismo los gobiernos locales podrían aportar ciudades amigables con el medio ambiente, mejorar los paisajes y la señalización de las vías cantonales mediante un programa integral de modernización comunal, así como promover a nivel regional una campaña de visita a los diferentes destinos turísticos con los que se cuenta en los diferentes cantones. Es vital disminuir el número de trámites tanto para restaurantes y hoteles, como el comercio. Esto es posible a través de una ventanilla única para el inversionista con la que se logre una atención preferencial al empresario.

Además, los municipios deben garantizar la accesibilidad para cualquier persona, nacional e internacional, a los espacios públicos, comercios, centros de recreo, entre otros; acorde con la Ley N°7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Lo anterior, quiere decir que una proporción de las obras podría estar orientada a generar las condiciones idóneas para poblaciones como la adulta mayor, personas en situación de discapacidad, entre otros grupos que se puedan ver beneficiados con mejoras en la infraestructura física pública.

En el tema comunal, fortalecer los espacios para la recreación y el fomento de disciplinas deportivas y culturales que integren a los pueblos vecinos y aleje a las distintas generaciones de factores considerados nocivos para la salud. Esta apertura de espacios y oportunidades físicas de crecimiento cultural fortalecerá los vínculos de las comunidades con los gobiernos locales, generando así un impacto positivo sobre el bienestar colectivo de los cantones.

La creación de un centro tecnológico virtual para la capacitación y actualización profesional de acceso público y orientado a dotar de mayores habilidades técnicas a la población, de manera que se convierta en un atractivo al momento de atraer inversiones del exterior, las cuales generan empleos de calidad y podrían incrementar el bienestar de los ciudadanos en la región.

Este último punto está relacionado con los aportes que los municipios podrían realizar a la educación de la población mediante alianzas con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) o institutos privados para abrir un mayor cupo en la enseñanza de un segundo idioma de manera gratuita sin interferir directamente en las funciones de dichas entidades. Nuevamente se trata de fortalecer las habilidades y brindar mayores herramientas a personal no calificado que se podría desempeñar en actividades como el turismo o el comercio.

Adicionalmente, es relevante para el desarrollo económico de la Región Huetar Norte que los gobiernos locales asuman grandes proyectos de infraestructura física, como la construcción de un aeropuerto local o, en el caso de la Región Huetar Norte, la creación conjunta de un canal seco por el paso fronterizo que dinamice el comercio y permita incrementar las escalas en las que producen las empresas.

El punto anterior, también permite a los gobiernos locales facilitar el acceso a los nómadas digitales que deseen instalarse por algún tiempo en la región para trabajar de manera remota y disfrutar del turismo que cada uno de los cantones ofrece. Bajo este concepto, se plantea la creación de un condominio que reúna todas las condiciones necesarias para la atracción de dichas personas, las cuales también tendrían acceso al paquete de estímulos propuestos por el gobierno de la república en la ley N° 22.215, “Ley para atraer trabajadores y prestadores remotos de servicios de carácter internacional”.

La creación de dicho condominio se podría hacer mediante la figura de fideicomiso, donde el gobierno local cumpla el papel de garante sobre los recursos que uno o varios agentes privados podrían aportar para la construcción del complejo habitacional. Esta es una alternativa que además de cubrir su objetivo sobre la atracción de nómadas digitales, también genera empleo en el mediano plazo con la construcción y mantenimiento de la obra.

Se espera que las iniciativas anteriormente citadas puedan ser abordadas con instrumentos financieros innovadores, capaces de brindarle sostenibilidad a los proyectos y garantizar una cartera robusta de inversión, con una menor concentración del gasto en la atención de vías de comunicación y con los elementos necesarios para promover el progreso cantonal.

4.3.2.2. Lineamiento 5

Los legisladores de la república otorgarán la potestad a MIDEPLAN para poner en marcha un nuevo Sistema Regional de Datos Municipales, que sea administrado por COREDES, entidad adscrita al MIDEPLAN. Un sistema de datos que pueda proveer información a la ciudadanía para darle seguimiento a todas las etapas de las que se compone el ciclo de proyectos de inversión pública local, así como facilitar la toma de decisiones de los municipios para una mejor utilización de los recursos.

De acuerdo con Dabla–Norris, Brumby, Kyobe, Mills & Papageorgiu (2011), se consideran 4 etapas en el ciclo de la inversión pública:

- Orientación Estratégica y Evaluación de Proyectos
- Selección de Proyectos y Presupuestos
- Implementación del proyecto
- Evaluación y Auditoría de Proyectos

La inclusión de información a partir de las etapas en el ciclo de inversión pública al sistema regional de datos municipales posibilita un control en el proceso de gestión de los recursos desde la selección de necesidades y estrategias en la región hasta la evaluación y seguimiento en los proyectos finalmente ejecutados a partir de los resultados obtenidos.

Algunas características importantes que se deben considerar en el sistema de datos municipales: cada región actualizará los datos de manera anual, el formato debe ser estandarizado para preservar la consistencia de los datos y el acceso a la información debe ser pública. Todas estas características le otorgarán a la ciudadanía mayor transparencia y oportunidad de investigar a partir de datos el comportamiento de los municipios.

Al disponer de un Sistema Regional de Datos Municipales, se podrá fortalecer el Plan Regional a partir del análisis de información, así como ampliar la cantidad de variables utilizadas como indicadores, los cuales podrían ser combinados con otros factores generando de esta forma una contribución a la identificación de debilidades y fortalezas de las regiones y por ende los municipios.

Por ejemplo, la propuesta publicada por el FMI *“Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency”*, es una metodología enfocada a la elaboración de un índice de eficiencia de la inversión pública a partir de las 4 etapas en el ciclo de la inversión, que da como resultado la determinación de la efectividad de los entes locales a partir de un análisis detallado de los proyectos que integran el portafolio de inversión.

La implementación de este lineamiento permitirá medir el rendimiento de las municipalidades con mayor precisión y bajo un enfoque integral de los proyectos de inversión, considerando aspectos como sobrecostos o tiempo de rezago en obras de infraestructura. Además, se espera que las decisiones de política pública relacionadas con el régimen municipal puedan ser tomadas con base en la información que las entidades locales sean capaces de suministrar.

4.3.2.3. Lineamiento 6

La alcaldía tendrá a su cargo la creación del Departamento para la Inversión Municipal (DIM) a través de una restructuración interna de las áreas vinculadas con la materialización de las inversiones. Dicho departamento reunirá las principales unidades encargadas de la gestión de proyectos de inversión municipal y deberá hacer de conocimiento público el seguimiento y evaluación de las inversiones.

En línea con lo citado sobre los ciclos de inversión pública en el lineamiento anterior, diversos autores, entre ellos Dabla Norris Brumby, Kyobe, Mills & Papageorgiu, han propuesto las diferentes etapas que componen los proyectos de infraestructura, lo cual permite diferenciar los factores que intervienen al momento de hacer uso de los recursos para gasto de capital en los municipios.

Es de suma importancia que aquellos factores asociados a la planificación, ejecución y evaluación de proyectos puedan ser agrupados por áreas especializadas en dichos procesos, con el conocimiento y la experiencia necesaria para gestionar adecuadamente los proyectos que integren una cartera diversificada de inversiones. Esto permite obtener una mejora en la

comunicación de los equipos de trabajo y reducir la puesta en marcha de los proyectos que integren el portafolio de inversiones mediante una planificación e implementación más ágil.

En el apartado de planificación local se presenta la estructura organizativa de los municipios y se menciona las similitudes que existen entre estos. Todas las entidades cuentan con áreas especializadas en algunos de los campos que ocupan la atención de proyectos de obra pública, sin embargo, no se encuentran vinculados a través de una dirección departamental que integre y pueda representar ante la alcaldía y el concejo los esfuerzos en materia de inversión pública municipal.

Ante tal situación, los gobiernos locales tendrán a su cargo la creación de un departamento que interrelacione las diferentes áreas vinculadas con la inversión municipal. Para tales efectos dichas áreas deberán cubrir al menos las etapas del ciclo de inversión propuesto por Dabla–Norris, Brumby, Kyobe, Mills & Papageorgiu (2011).

Con la puesta en marcha del departamento se espera una mayor dinámica y efectividad sobre los diferentes ciclos de inversión que se adopten en el futuro, mientras que en el plano administrativo una mayor cohesión y atención especializada ante la alcaldía y el concejo municipal al momento de liderar la cartera de proyectos de inversión municipal. Además, este departamento deberá tener a su cargo la gestión de los datos relacionados con las diferentes etapas del ciclo de inversión, de manera que pueda cumplir con lo dispuesto en el Sistema Regional de Datos Municipales sistema de información regional.

Con la puesta en marcha del presente lineamiento y tomando en cuenta su evolución, el concejo municipal podría conformar un comité *ad hoc* con personas calificadas de las diferentes comunidades, con el propósito de ampliar el alcance de la inversión municipal e incorporar la mayor cantidad de necesidades de la ciudadanía dentro de una cartera de proyectos sostenibles y hacia el desarrollo local deseado por cada cantón.

4.3.2.4. Lineamiento 7

El Concejo Municipal solicitará a la alcaldía la implementación de una administración eficiente de los riesgos que estará a cargo de una unidad ejecutiva y que funcionará de forma integral. Al respecto, esta unidad tendrá una comunicación lineal y directa entre ambos órganos, teniendo a cargo el seguimiento, evaluación y proyección de las posibles afectaciones financieras y operativas de los municipios. Adicionalmente, la unidad especializada en riesgos deberá realizar un seguimiento y evaluación de los posibles contratiempos involucrados con las inversiones de capital.

Según lo mencionado en el apartado sobre flexibilidad financiera municipal, la CGR resalta que, a pesar del adecuado uso de deuda, debe existir una mejora en la gestión de los riesgos asociados con la captación de recursos a través de nuevos empréstitos. Aunado a esto, en la

sección sobre planificación financiera local se considera que no existe una oficina de riesgos que evalúe los costos y contratiempos relacionados con los proyectos de inversión.

Por tal motivo, se propone la creación de una unidad especializada en riesgos para cada municipalidad, que cumpla con el propósito de hacer un manejo integral de las posibles afectaciones a las que se exponen, entre ellas las relacionadas con los proyectos de inversión y los instrumentos financieros utilizados para llevar a cabo la obra pública.

Se debe tomar en cuenta que la apertura de esta nueva unidad estará condicionada por el análisis del concejo municipal y el límite al gasto corriente que este órgano imponga a la administración de cada municipio, sin comprometer las proyecciones del presupuesto anual y bajo un análisis de puestos que permita definir el número de plazas necesarias para la correcta función de dicho equipo de trabajo.

La modalidad propuesta se basa en un replanteamiento en el abordaje del control interno tradicional que ejercen las entidades públicas, en este caso las municipalidades, por un enfoque contemporáneo que no se encuentra encasillado en un solo departamento y lo hace independiente de las funciones de la auditoría, es decir, evalúa a la organización de manera integral y gestiona sus riesgos de forma eficiente.

La visión general sobre el control interno y la puesta en práctica de dicho enfoque podría ser abordado bajo el marco propuesto por el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway (COSO)*, una metodología que permite llevar a cabo la elaboración de un sistema robusto para la identificación y gestión integral de los distintos riesgos desde la alta dirección hasta los niveles de calificación más bajos con que cuente cada organización. Esto permite establecer aquellos pasos a seguir para la mitigación de diversos contratiempos a nivel administrativo y operativo, así como financiero.

Con este lineamiento se pretende fortalecer la gestión integral de las municipalidades a partir de una forma eficiente de aplicación sobre el control interno. Dentro de este análisis resulta relevante para los entes locales hacer una previsión sobre aquellos sobrecostos o tiempos de regazo en el ciclo de proyectos de inversión. El abordaje de dichos factores permitirá a las organizaciones preservar los recursos públicos y enviar un mensaje de transparencia y confianza a las comunidades sobre el trabajo municipal en obras de infraestructura y servicios públicos.

Por lo anterior, es relevante para esta unidad aprovechar la información generada por el Sistema Regional de Datos Municipales con el fin de elaborar una línea de tiempo sobre el proceso de inversión de los proyectos, considerando los costos adicionales y el tiempo de vida, así como los porcentajes de avance en la cartera de inversión. Dicho progreso deberá ser comunicado a las autoridades competentes y a la ciudadanía en general de manera que se promueva el acceso a la información para una mayor participación de agentes inversionistas.

En línea con lo anterior, la evolución de esta propuesta también permite al concejo municipal conformar un comité ad hoc con agentes claves del sector cooperativista, empresarial

y profesional que tengan conocimientos en la gestión de riesgos y lo puedan poner al servicio de la ciudadanía en función de los procesos de mejora continua que pueda afrontar la institución a partir de una mayor apertura por el financiamiento externo de carácter privado e internacional.

4.3.3. Eje III: Promoción del comercio, control migratorio y progreso de las ciudades

4.3.3.1. Lineamiento 8

Aprovechar los mecanismos de gobernanza regional que tienen órganos como el COREDES y el IFAM, así como los fondos para la atención de las demandas sociales y económicas de instituciones como el INA y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), para priorizar la implementación de proyectos de infraestructura en los cantones más rezagados de la Región Huetar Norte a través de un fondo especial para la inversión local.

La creación de este fondo especial para la inversión local se podría realizar mediante transferencias de capital de los órganos e instituciones mencionadas en el párrafo anterior. Para la administración del fondo y gestión transparente de los recursos, así como una adecuada priorización de los proyectos de inversión que se destinarían a los gobiernos locales más rezagados de la región, se propone la creación de una comisión integrada por representantes de los órganos donantes.

Las responsabilidades de este órgano deberán estar orientadas hacia la promoción de la inversión en zonas donde los índices de desarrollo reflejen condiciones de rezago en comparación con otros lugares de la región. De esta forma se busca transparentar la gestión de las transferencias de capital que realicen las entidades y, por consiguiente, la comisión tendrá a su cargo el establecimiento de instrumentos de evaluación sobre la implementación de los proyectos que sean seleccionados para el uso de los fondos.

De acuerdo con el sub apartado sobre Gasto de Capital, incluido en el Marco Teórico de la investigación, Capítulo 2, las transferencias de capital se definen como fondos para ser utilizados únicamente en las partidas sobre gastos de inversión, lo que se puede ver reflejado en obras de infraestructura y activos físicos para la operación de una institución como vehículos o maquinaria y equipos especializados.

En el capítulo 4, se ha hecho mención del impacto que tiene el flujo migratorio en las zonas con más cercanía a la frontera, fundamentalmente en indicadores como Desarrollo Humano y Competitividad Cantonal, contrastado con los niveles de desarrollo que muestran los cantones de San Carlos y Sarapiquí, en los que las condiciones de gestión de la infraestructura son mejores y tienen la particularidad de ubicarse cerca del valle central.

Es por esto que para fortalecer los indicadores de la región en general, se espera que las transferencias de capital que se envíen al fondo especial se conviertan en un instrumento que atienda los problemas de rezago de los cantones de la zona norte-norte.

La transferencia de fondos mediante alianzas para el desarrollo hacia cantones rezagados como Guatuso, Upala y Los Chiles, permitiría un mayor control de los flujos migratorios mediante obras de infraestructura como un centro de comercio común en el paso fronterizo, la construcción de puestos de control o terminales de registro en diferentes zonas de paso a cargo de un oficial municipal, así como la construcción de centros de refugio social para migrantes.

Dado lo anterior, además de gestionar el flujo migratorio, se estaría brindando un espacio para que tanto extranjeros como nacionales puedan realizar intercambio de bienes y servicios en el límite fronterizo, de tal forma que se promueva el comercio intrarregional y se contribuya con una mejora en los indicadores de Desarrollo Humano y Competitividad Cantonal.

4.3.3.2. Lineamiento 9

COREDES implementará una estrategia para incentivar el comercio, conocido como Comercio Intraindustrial, utilizando la nueva infraestructura para el control de flujos migratorios, planteada en el Lineamiento 8, como plataforma para el intercambio de bienes y servicios en el paso fronterizo. Al respecto, esto permitirá a pequeños y medianos productores ampliar sus relaciones comerciales con otros sectores productivos.

Lalinde (2006), en su estudio “Comercio Intraindustrial: Una posibilidad a largo plazo para las Pymes”, realiza una diferenciación de los tipos de comercio internacionales que puede existir entre los países, considera que:

El comercio intraindustrial es el intercambio que se da entre sectores productivos similares de diferentes países como, por ejemplo, la exportación argentina de autopartes para autos grandes al Brasil y la importación de autopartes para autos chicos del mismo país. Y el comercio interindustrial es exactamente opuesto al anterior, y consiste en el intercambio desigual de trigo por maquinarias que hacen un país en vías de desarrollo y uno industrializado. (Lalinde, 2006, p. 2)

La frontera con Nicaragua se utiliza como conexión con el resto de Centroamérica, es decir, una zona de paso. Al implementar este tipo de comercio entre Costa Rica – Nicaragua, haciendo el enlace desde la Región Huetar Norte, posibilita ampliar relaciones comerciales, generación de nuevos ingresos, mayor empleabilidad para la población y por consiguiente, mayor bienestar. Adicionalmente, se haría el aprovechamiento de la nueva infraestructura propuesta en el Lineamiento 8, para el intercambio de los bienes y servicios.

Los ciudadanos que hagan uso de esta plataforma para el intercambio de bienes y servicios en el paso fronterizo tendrán la facilidad de no tener que trasladarse sino solo aplicar un mecanismo entre venta – compra y regresar a su cantón de origen. Mientras que una mayor dinámica en la actividad económica en dicha zona permitirá a más emprendimientos crecer, como es el caso de restaurantes y lugares de recreación turística.

El Comercio Intraindustrial fomentará el desarrollo de la región, y proporcionará oportunidades para los pequeños y medianos productores, además de hacer una contribución a variables de desarrollo que se identificaron como problemáticas de la región como, por ejemplo: competitividad cantonal en el ámbito de las capacidades innovadoras, desarrollo humano en materia de bienestar material y empleabilidad.

Asimismo, complementa objetivos estratégicos otorgados en los Planes cantonales de desarrollo humano local de Upala, Los Chiles y Guatuso (2014), dimensión enfocada en mejora de la productividad y el empleo de la región, por medio de actividades productivas diversificadas y las líneas de acción incluidas en el Plan de Desarrollo Regional, con metas para 2030, orientadas a los encadenamientos productivos como indicador para la obtención de un mayor valor agregado en sectores económicos.

4.3.3.3. Lineamiento 10

Los gobiernos locales, mediante consenso establecerán las pautas a seguir para ser Ciudad Inteligente, contribuyendo al Objetivo 11: ciudades y comunidades sostenibles, de los ODS. Asimismo, los entes locales tendrán el acompañamiento de las instituciones que fomentan el desarrollo en las municipalidades como lo son el IFAM y la UNGL.

Alvarado (2018), en su artículo “Ciudad inteligente y sostenible: hacia un modelo de innovación inclusiva”, define ciudad inteligente de la siguiente manera:

En términos generales el concepto de ciudades o territorios inteligentes y sostenibles hace referencia a un uso extensivo y eficiente de las tecnologías disponibles –en particular las TIC– dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población, lo cual necesariamente tendría que conllevar a un mayor cuidado al medio ambiente y la reducción de la desigualdad social. Lo anterior es compatible con el concepto innovación inclusiva, el cual a grosso modo plantea la necesidad de que los beneficios de innovación permean principalmente hacia los sectores de la población menos favorecidos. (Alvarado, 2018, p.

2)

A partir de la definición anterior, es evidente que la región debe fortalecer algunas áreas que actualmente se encuentran rezagadas, por factores como: flujo migratorio, los cantones más alejados de la GAM tienen menor acceso a centros de atención para la salud, además de una asimetría territorial en cuanto a las conexiones de internet y la posibilidad de obtener mayores herramientas tecnológicas, lo cual tiene efectos directos en los servicios que recibe la población, por ejemplo, en salud y educación.

Por lo que se propone realizar un consenso entre los gobiernos, el cual se puede llevar a cabo en una conferencia, en la que exista participación de los concejos municipales y representantes de los sectores productivos, adicional el acompañamiento de instituciones como el IFAM y la UNGL. Dentro de los aspectos que se pueden considerar para la definición de metas que fortalecerán ser ciudad inteligente se muestran a continuación en la Tabla 29:

Tabla 29

IBERDROLA: Claves que convierten una ciudad en una Ciudad Inteligente (2021)

Claves que convierten a una ciudad en una Ciudad Inteligente	
1. Empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)	2. Automatización y control de edificios
3. Planificación urbana eficiente	4. Movilidad urbana y transporte público sostenible
5. Gestión inteligente de los residuos sólidos	6. Mejora de la sostenibilidad medioambiental
7. Preocupación por el entorno social	8. Tecnologías aplicadas a la educación
9. Tecnologías aplicadas a la salud	10. Sistema de comercio electrónico
11. Transparencia entre gobiernos y ciudadanos	12. Datos compartidos: open data

Fuente: Elaboración propia con información del sitio web IBERDROLA (2021), artículo de Innovación *“Smart cities: la resolución tecnológica llega a las ciudades”*.

El abordaje de estas claves es relevante para correlacionar los esfuerzos de los municipios en materia de progreso sobre las ciudades, con algunos de los lineamientos propuestos en la investigación. En forma conjunta, la interrelación de una postura sostenible sobre las finanzas del municipio y la diversificación de sus inversiones a través de una estrategia clara en cuanto a la financiación a largo plazo, así como un plan consensuado para la renovación de las ciudades acerca a los cantones hacia un desarrollo local con oportunidades para el comercio y el impulso sobre los servicios que dinamizan la economía, como, por ejemplo, el turismo.

Dichas pautas deberán quedar enmarcadas en un plan a largo plazo definido por los actores que participen en la conferencia, y que además debe tener un año de culminación en el que se determine si se han cumplido las metas a seguir para ser una ciudad inteligente. El cumplimiento de este lineamiento contribuye al bienestar de la sociedad y al desarrollo de la región, alineado

a los ODS, además, genera un aporte significativo en las capacidades productivas que caracterizan a cada cantón de la región, e incorpora factores que promueven la educación, salud, la sostenibilidad, y el desarrollo humano.

Es indispensable para los gobiernos locales orientar sus esfuerzos hacia la discusión del modelo de desarrollo que se quiere alcanzar en sus respectivos cantones. Para esto, se sugiere utilizar de forma transversal la idea de ser cero emisiones de carbono dentro de la agenda que contemple las claves para ser ciudad inteligente. La descarbonización de las ciudades representa un reto país que puede ser aligerado con el apoyo de los entes locales.

Además del atractivo turístico que esto podría implicar, también podría traer beneficios o incentivos económicos de distintas fuentes internacionales por la huella ecológica que como región se busque alcanzar y el impacto medioambiental generado a partir de un desarrollo local sostenible en cada uno de los cantones.

Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones

El siguiente apartado, incorpora las conclusiones obtenidas a partir del análisis de los resultados de la investigación, y recomendaciones a diferentes entidades sobre el objeto de estudio.

En relación con el primer objetivo, especializado en contextualizar el desarrollo local de la Región Huetar Norte, a partir del estudio del primer indicador de la Matriz Metodológica, Estrategia Regional implementada en el país, se identifica un marco jurídico íntegro que permite a las municipalidades acatar lo estipulado, para continuar con su gestión a nivel local, con autonomía política administrativa. Un marco jurídico acompañado de una estructura institucional que fomenta el desarrollo y son un soporte para los gobiernos locales, con diferentes líneas de servicios, desde un financiamiento hasta asesorías técnicas y capacitaciones.

MIDEPLAN es el ente encargado a nivel nacional, de llevar a cabo una estrategia regional, con la elaboración de los planes de desarrollo regional, inicia con un estudio que permite identificar las diferentes problemáticas de la región y cómo cubrir dichas afectaciones. El plan enfocado en la Región Huetar Norte se plantea con metas al 2030, por lo que los entes municipales cuentan aún con un espacio considerable de tiempo para afrontar nuevos retos y contribuir con el cumplimiento de los objetivos propuestos, de manera que se pueda evaluar los resultados en función de las metas planteadas.

Según lo anterior y tomando en cuenta los niveles de desarrollo de los distintos cantones, el manejo de las finanzas municipales y las asimetrías expuestas sobre dichos resultados, así como la capacidad de gestión de cada ente local se considera que cada institución está lejos de alcanzar una nota aceptable en el cumplimiento de los objetivos, por lo que toma relevancia incorporar mejoras sobre la optimización de los recursos, mediante un conjunto de lineamientos enfocados en el desarrollo local de las ciudades a través de la inversión pública.

Asimismo, se reconoce la estructura organizacional de las municipalidades lo que posibilita identificar ventajas y desventajas competitivas de cada ente local. Dentro de las ventajas es que los gobiernos registran un departamento de planificación local y urbana o en el caso de San Carlos un departamento de desarrollo estratégico, áreas enfocadas en la planificación de proyectos locales.

Una de las desventajas determinada a partir de los resultados de la investigación, es que no tienen disponible una oficina de riesgo, lo que podría tener una afectación a la hora de medir el riesgo asociado a los proyectos de inversión implementados, punto clave para la propuesta del Lineamiento 6.

A partir del análisis de los índices de desarrollo, se determina a San Carlos como cantón ejemplar en Gestión Municipal a nivel nacional y en Competitividad Cantonal a nivel regional.

En Desarrollo Humano los cantones mantienen una tendencia similar en un rango entre 0,65 – 0,80 ubicándolos en una categoría de Alto Desarrollo Humano para todos los cantones a partir del 2015. El ICC es el indicador que muestra mayor rezago en la región, los mejores indicadores los obtiene San Carlos con un promedio de 0,41 para el periodo de estudio llegando a un nivel medio en competitividad cantonal acorde a las categorías presentadas en la Tabla 24.

Ambas variables son fundamentales para las propuestas de lineamientos para política pública incorporados en el apartado 3 de los resultados, de los cuales se puede mencionar: el control del flujo migratorio que afecta sustancialmente el desarrollo humano, el buen uso de las TIC que se relaciona directamente con la competitividad de los cantones, promoción al turismo sostenible e incentivos al comercio.

Es evidente, que la estructura organizacional de la municipalidad de San Carlos permite una buena gestión administrativa de los recursos y por lo tanto mejores resultados en los indicadores estudiados, lo que demuestra un mayor progreso del cantón seguido de Sarapiquí, cantones que al mismo tiempo tienen la ventaja de encontrarse más cerca de la GAM.

En materia presupuestaria, el país cuenta con una estructura indiferenciada y específica para incluir la información presupuestaria de las municipalidades en el SIPP, lo que permite un mayor control y seguimiento del presupuesto solicitado por cada ente local y la aprobación de este.

Ahora bien, en relación con el objetivo dos dirigido a caracterizar la evolución de la inversión pública municipal en la Región Huetar Norte, se concluyen los siguientes aspectos:

En primer lugar, de acuerdo con el análisis de las finanzas municipales, se deduce que, en materia de autonomía municipal Upala, Sarapiquí y San Carlos, más del 60% de los recursos recibidos provienen de fuentes distintas a las transferencias, lo cual es un reflejo de una mayor independencia y refuerza el carácter autónomo que se les ha otorgado.

La municipalidad de San Carlos se destaca por cubrir los gastos corrientes por medio de ingresos propios, lo que permite mayor flexibilidad en la gestión de los ingresos destinados a inversión pública municipal a través de una eficiencia administrativa moderadamente buena.

En contraste con lo anterior, las municipalidades de Los Chiles y Guatuso, además de ser los cantones con menor autonomía municipal de la región, también manejan niveles bajos de generación de ingreso y su dependencia sobre las transferencias que reciben del gobierno central es aún mayor que la de sus cantones vecinos.

En relación con la efectividad del gasto de capital, la región muestra un nivel promedio de ejecución del 57% en los últimos 10 años, por lo que el fenómeno de la subejecución se presenta en todos los municipios y, además, establece el comportamiento de proyectar financieramente para el siguiente periodo recursos de inversión con los superávits en ejercicio.

La mayoría de estos recursos provienen de la transferencia de competencia iniciada en el 2010, por lo que la composición del gasto de capital se encuentra concentrada en la atención de las vías de comunicación, lo cual no es un aspecto negativo, no obstante, a nivel presupuestario se deja al margen otros sectores prioritarios que contribuyen con el progreso comunal y el desarrollo local.

Adicionalmente, existe una duplicidad de funciones en obra pública vial, ya que el gobierno central cuenta con el MOPT y su órgano adscrito, el CONAVI, quienes son responsables de construir las grandes obras y darles mantenimiento a las principales carreteras del país. Ante esto el modelo de desarrollo costarricense debe plantearse si es necesario que estas instituciones se mantengan en el ejercicio público, cuando se les ha otorgado las mismas responsabilidades a los municipios.

Los entes locales de la Región Huetar Norte cuentan con una alta flexibilidad financiera, debido a los niveles bajos de apalancamiento y su función como ente recaudador de impuestos. Esto representa un espacio de mejora importante para encaminar a los municipios hacia una responsabilidad sostenible de las finanzas, de tal manera que se pueda impulsar de forma más proactiva los proyectos de inversión en favor del desarrollo local de los diferentes cantones que la componen.

Por lo anterior, se propone una serie de lineamientos para política pública que contribuyan al desarrollo local de la Región. Son pasos ambiciosos en materia de finanzas, administración, comercio y ciudades inteligentes, que representan nuevos retos y permiten generar espacios de dialogo para dirigir a sus cantones hacia el cumplimiento de los ODS con la puesta en marcha de prácticas sostenibles, así como inclusivas para la ciudadanía.

Según lo propuesto en el Lineamiento 4 se confirma y reitera que, para lograr el desarrollo local de la región de planificación en estudio, las municipalidades deberán promover una cartera diversificada de inversiones, considerando las siguientes actividades: turismo, área comunal, centro tecnológico virtual e inclusión de los nómadas digitales.

La intervención municipal juega un papel preponderante en el engranaje de los distintos procesos de producción locales y en la atención personalizada de algunos servicios esenciales para la población. En la medida en que los municipios logren complementar sus inversiones con las que realiza el sector privado, aquellos sectores más dinámicos podrán impulsar la productividad y competitividad de la región, alcanzando un mayor progreso tecnológico y mejores indicadores de bienestar a través de la generación de empleo y más ingresos.

Como parte de las recomendaciones de la investigación se considera que:

Es indispensable que los gobiernos locales de la Región Huetar Norte promuevan las alianzas público – privadas y se establezcan los mecanismos idóneos para que el sector empresarial pueda ser partícipe de las inversiones que realizan los entes locales. En línea con las discusiones sobre la financiación para el desarrollo sostenible, los expertos son claros en anunciar que sin la participación de agentes privados el logro de los ODS es imposible.

Además, dentro de esta visión integral el acompañamiento de instituciones como la BNV, el IFAM y la UNGL relevante para aprovechar toda la asesoría técnica en materia de financiamiento y promoción del desarrollo mediante el abordaje de temas como la innovación financiera, el uso de las tecnologías, la comunicación y las prácticas para lograr espacios de cero emisiones de carbono.

En cuanto a la toma de decisiones en materia de políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo a cargo de MIDEPLAN no incluye a los municipios, por lo que se recomienda fortalecer las estrategias regionales de desarrollo, desde la institución para promover la inversión en los diferentes cantones a través de los gobiernos locales.

Lo anterior se podría denominar como una política de desarrollo de arriba hacia abajo, no obstante, los esfuerzos en materia de innovación financiera permitirán a los entes locales obtener una mayor libertad para elaborar su propia cartera de proyectos de inversión, dentro de la cual deberá incorporar las actividades propuestas en esta investigación, para mejorar el crecimiento económico, el bienestar humano de la región de planificación y colaborar con la participación de la comunidad.

De acuerdo con la inversión en capital humano, considerando la teoría de Samuelson & Nordhaus, y el aspecto mencionado en Alcances y Limitaciones del apartado Metodológico, sobre los elementos que se alejan del objeto de estudio, se debe tomar en cuenta como parte de la propuesta de diversificación de la cartera de inversiones de los gobiernos locales, planteada en la investigación, ya que se considera una línea de acción para el progreso económico de sus territorios.

Adicionalmente, es indispensable que los actores que participan en la inversión pública de los diferentes cantones, promuevan la participación de las comunidades e incorporen en su portafolio de proyectos a poblaciones que sufren algún tipo de discriminación social o económica. Además, como parte de la conformación de una política pública integral se considera relevante que los municipios incluyan de forma transversal el abordaje de la sostenibilidad del medio ambiente.

Por último, todos estos esfuerzos inician por replantear la organización de los municipios en cuanto a las funciones relacionadas con la materialización de las inversiones. En línea con las etapas del ciclo de proyectos, es necesario la especialización y la mejora de las capacidades del capital humano en la planificación, selección, ejecución y evaluación de las distintas ideas de

inversión orientadas al progreso socioeconómico de cada uno de los cantones que componen la región.

La reorganización del trabajo y su cohesión mediante la figura de un departamento especializado en inversión, así como gestión integral de los riesgos son elementos que contribuyen con la optimización de recursos y permiten cimentar las bases para alcanzar una agenda de trabajo regional por el bien común y desarrollo sostenible.

Referencias

Alarcón, O. & González, H. (2018). *El desarrollo económico local y las teorías de localización*. Revisión teórica. Revista Espacios. ISSN 0798 1015. Recuperado de: <https://www.revistaespacios.com/a18v39n51/a18v39n51p04.pdf>

Albuquerque, F. (2004). “*Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*”. Revista de la CEPAL 82. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/1/082157171_es.pdf

Alguacil, J. (2004). “*Política nacional y políticas locales: los supuestos de la solidaridad*”. Polis, Revista Latinoamericana, 1-18. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/6255>

Alvarado, R. (2017). “*Ciudad inteligente y sostenible: hacia un modelo de innovación inclusiva*”. CONACYT – INFOTEC, México. DOI: <http://dx.doi.org/10.32870/Pk.a7n13.299>. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/prts/v7n13/2007-3607-prts-7-13-00002.pdf>

Ardanaz, M.; Briceño, M. & García, L. (2019). “*Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas del apoyo operativo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Fortaleciendo_la_gestión_de_las_inversiones_en_América_Latina_y_el_Caribe_Lecciones_aprendidas_del_apoyo_del_BID_a_los_Sistemas_Nacionales_de_Inversión_Pública_SNIP.pdf

Áreas Protegidas y Parques Nacionales de Costa Rica. (2021). “*Áreas Protegidas y Parques Nacionales de Costa Rica: Volcán Arenal*.” Recuperado de: <https://areasyparques.com/volcanes/volcan-arenal/>

Arias, R.; Sánchez, L. & Rodríguez, M. (2019). “*Pobreza y desigualdad en Costa Rica: una mirada más allá de la distribución de los ingresos*”. Recuperado de: <http://scielo.sld.cu/pdf/reds/v8n1/2308-0132-reds-8-01-16.pdf>

Aruj, R. (2008). “*Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica*”. Papeles de Población N.55 (CIEAP/UAEM). Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v14n55/v14n55a5.pdf>

Barahona et. al (2011). *Estadísticas de Comercio Exterior Costa Rica, 2010, (p.193)*. San José, Costa Rica: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Recuperado de: https://www.procomer.com/wp-content/uploads/Materiales/anuario-estadistico-20102019-12-27_19-46-44.pdf

Barrientos, O. & Chaves, G. (2008) “*Región Huetar Norte: Oferta Exportadora actual y oferta potencial de productos agropecuarios alternativos*”. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/E71-10543.pdf>

- Becerra, D. (2017). *“La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar”*. Revista de Economía Crítica, nº23, primer semestre 2017, ISSN 2013 – 5254. Recuperado de: http://revistaeconomiccritica.org/sites/default/files/DianaLizetteBecerra_Eficiencia-en-la-gestion.pdf
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Tercera ed. Colombia: PEARSON EDUCACION, ISBN: 978-958-699-128-5.
- Cárdenas, N. (2002). *“El desarrollo local su conceptualización y procesos”*. Provincia, núm. 8, pp. 53 – 76. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/555/55500804.pdf>
- CGR (2010). Consultas sobre Presupuesto Público. Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html>
- CGR (2011). *“Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el periodo 2010”*. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2010.pdf>
- CGR (2012). *“Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el periodo 2010”*. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2011.pdf>
- CGR (2013). *“Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2012”*. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2012.pdf>
- CGR (2014). *“Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2013”*. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2013.pdf>
- CGR (2014). *“Análisis Acerca de la Situación Financiera de los Gobiernos Locales”*. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2014/SIGYD_D_2014006787.pdf
- CGR (2015). *“Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2014”*. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2014.pdf>
- CGR (2016). *“Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2015”*. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2015.pdf>
- CGR (2016). *“División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Informe N. DFOE-DL-SGP-00002-2016”*. Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/gestion-presupuestaria-gobiernos-locales.pdf>
- CGR (2017). *“Índice de Gestión Municipal. Resultados del periodo 2016”*. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2016.pdf>

- CGR (2018). “Índice de Gestión Municipal. Resultados del periodo 2017”. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2017/igm-2017.pdf>
- CGR (2019). “Índice de Gestión Municipal. Resultados del periodo 2018”. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>
- CGR (2019). *Memoria Anual 2018*, (p.160). San José, Costa Rica. ISSN 1659-2905. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf>
- CGR (2020). *Memoria Anual 2019*. San José, Costa Rica. ISSN 1659-2905. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2019/memoria-anual-2019.pdf>
- CGR (2021). “Informe Seguimiento de la Gestión Pública”. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2021/SIGYD_D/SIGYD_D_2021005470.pdf
- CGR (s.f). “Estructura para incluir la información presupuestaria de las municipalidades y concejos municipales de distrito en el sistema de información sobre planes y presupuestos (SIPP)”. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/sipp/estructura-incluir-informacion-sipp.pdf>
- CGR (s.f). “Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIIP)”. Recuperado de: <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150210:11:9713942978667::::>
- CGR (s.f). “Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIIP)”. Recuperado de: <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150210:11:14526812948480::::>
- CGR (2020). “Presupuestos Públicos 2019. Situación y perspectivas.” Recuperado de: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuestos-publicos-2019/análisis-de-instituciones-seleccionadas-y-sector-municipal/gobiernos-locales>
- CGR (2020). “Informe de seguimiento de la gestión pública sobre el endeudamiento en los gobiernos locales.” San José, Costa Rica. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D/SIGYD_D_2020012584.pdf
- Currie, L. (2018). “El Gran Impulso y el crecimiento balanceado y desbalanceado”. Revista de Economía Institucional, vol. 20, núm. 39, pp. 69 – 92. Universidad Externado de Colombia. DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v20n39.04> Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/419/41957162004/html/>
- Decreto presidencial N°31459 (2008). Clasificador por objeto del gasto del sector público, (p.1). Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=51981&nValor3=114762&nValor5=2

Diez, J.; Gutiérrez, R. & Pazzi, A. (2013). *¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba? Un análisis crítico de la planificación del desarrollo en América Latina*. Vol. 4, núm. 2, 199 – 235. ISSN: 2172-3958. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/download/41460/43570>

Dirección General de Migración y Extranjería (2018). *“Plan Integral para la atención de los flujos migratorios mixtos 2018 – 2022”*. Recuperado de: <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Centro%20de%20Estad%20C3%ADsticas%20y%20Documentos/Documentos%20Varios/Plan%20Integral%20para%20la%20Atención%20de%20Flujos%20Migratorios%20Mixtos%202018%20-%202022.pdf>

FMI (2014). *“Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014”*. Washington, D.C: International Monetary Fund. ISBN: 978-1-49834-376-3. Recuperado de: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf

Gallicchio, E. (2004). *“El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio?”* Cuadernos del CLAEH núm. 89 Montevideo, ISSN 0797-6062, pp. 55 – 68. Recuperado de: <https://publicaciones.claeh.edu.uy/index.php/cclaeh/article/view/128/128>

García – Quero, F. & Ahumada, J. (s.f). *“Economía del Desarrollo”*. Economistas sin Fronteras. Recuperado de: https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/48395/GarciaQuero_Ahumada_EconomiaDesarollo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

García – Quero, F. & Ahumada, J. (s.f). *Economía del Desarrollo*. Recuperado de: https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/48395/GarciaQuero_Ahumada_EconomiaDesarollo.pdf;jsessionid=9CBA7980F8B5826ED933B1333AECED64?sequence=1

Garrón, M. & Murillo, D. (2016). *“Políticas fiscales para incentivar la inversión y renovación urbana con recuperación de plusvalías: propuesta de una reforma legal para Costa Rica”*. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San José, Costa Rica. Recuperado de: https://iij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/politicas_fiscales_para_incentivar_la_inversion_y_renovacion_urbana_con_recuperacion_de_plusvalia_125.pdf

Gómez L. (2017). *Propuesta Estandarización de Indicadores para Evaluación de Proyectos de Inversión Pública* (Especialización en estadística aplicada). Fundación Universitaria Los Libertadores, Bogotá D.C., Colombia.

Góngora, J. (2012). *La formación bruta de capital fijo en México*. Comercio Exterior, 62(6), 7-9. Recuperado de: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/151/2/Nov-Dic_7-9.pdf

Gutiérrez, Os. (2009). *Sobre la Política Económica Perspectivas*, núm. 24, julio-diciembre, 2009, pp. 37-58 Universidad Católica Boliviana San Pablo Cochabamba, Bolivia. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942160003.pdf>

Hernández, G. (1999). *El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia*. Revista de Estudios Sociales, pp. 80 – 91. ISSN: 0123-885X. Recuperado de: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjcp5uvq67tAhUK2FkKHabQCPwQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fjournals.openedition.org%2Frev-estudsoc%2Fpdf%2F30489&usq=AOvVaw1sboPRll_yEahmEXvKGXaH

Hernández, J. (2010). *Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno*. Economía: Teoría y Práctica - Nueva Época (33), 59-95. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-33802010000200003

IBERDROLA (2021). *'Smart Cities': la revolución tecnológica llega a las ciudades*. Sitio Web electrónico de IBERDROLA. Recuperado de: <https://www.iberdrola.com/innovacion/smart-cities>

IFAM (s.f). *"Gestión de Fortalecimiento Municipal"*. Recuperado de: https://www.ifam.go.cr/?page_id=1689

ICT (s.f). *"Plan General de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico para la Unidad de Planeamiento Turístico de Llanuras del Norte de Costa Rica"*, (p.27). Recuperado de: <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/plan-nacional-y-planes-generales/planes-generales-por-unidad-de-planeamiento/llanuras-del-norte/90-plan/file.html>

ICT. (2021). *Cifras Turísticas*. Sitio Web electrónico de ICT. Recuperado de: <https://www.ict.go.cr/es/estadisticas/cifras-turisticas.html>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2011). *"Estadísticas demográficas. 2011 – 2050"*. Proyecciones nacionales. Población total por sexo, según años calendario. Recuperado de: <https://www.inec.cr/estadisticas-demograficas>

Jinesta, E. (2014). *"Administración Pública Municipal (Costa Rica)"*. Revista de Ciencias Jurídicas N0 135 (123-174).

Lalinde, C. (2006). *"Comercio Intraindustrial: Una posibilidad a largo plazo para las Pymes"*. Centro de Estudios para el Desarrollo Exportador (CEDEX), Universidad de Palermo. Recuperado de: https://www.palermo.edu/economicas/mba/Pdf_09/InvestigacionCEDEX/ArtculoporCarolinaLalinde-diciembre2006.pdf

Larroulet, C. (2003). *"Políticas Públicas para el Desarrollo"*. Estudios Públicos, 91 (invierno 2003). Recuperado de: <http://biblioteca.esucomex.cl/RCA/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20el%20desarrollo.pdf>

León, J. & Blanco, N. (2018). *“Análisis de factores que influenciaron el desarrollo de la región Norte de Costa Rica”*. Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Recuperado de: <https://iice.ucr.ac.cr/informes/B8271.pdf>

Ley N°7509 (1997). Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26598&strTipM=TC

Ley N°8105 (2001). Reforma del Artículo 172 de la Constitución Política, (p.1). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46519&nValor3=49175&strTipM=TC

Ley N°8106 (2001). Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política, (p.1). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46632&nValor3=49351&strTipM=TC

Ley N°8801 (2010). Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Publicado en el Alcance No. 7 a La Gaceta No. 85 de 4 de mayo del 2010. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&nValor3=80560&strTipM=TC

Ley N°4240 (2010). Ley de Planificación Urbana. Recuperado de: <http://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/LEY-4240.pdf>

López, S. (2010). Red Vial Cantonal: Diagnóstico técnico del estado de las redes viales cantonales pavimentadas. Unidad de Gestión Vial Municipal, Programa de Infraestructura del Transporte, LanameUCR, N°23.

Marrama, V. (1964). *“Política económica de los países subdesarrollados”*. Biblioteca de Ciencias Sociales. Ed. Aguilar 3ª Edición, Madrid, Págs. 257 y 258

Martínez, L. Relaciones entre Inversión Pública y Privada. El Caso de las Regiones Españolas, 1965 – 1995, (p.2). Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/41661295_Relaciones_entre_inversion_publica_y_privada_El_caso_de_las_regiones_espanolas_1965-1995

Matarrita, R. (2012). Informe Final de Estudio: Determinación de la Vocación empresarial de la Zona Económica Especial de la Región Huetar Norte de Costa Rica, (p.37 – 48). Recuperado de: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6a106a10-9873-11e4-c8d4-60c1cd8f6910&groupId=273967

McConnell, C. & Brue, S. (1997). Economía Laboral Contemporánea (Cuarta ed.). Madrid: Mc Grav Hill/Interamericana de España S.A

- MEP (s.f). *“Huetar Norte”*. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/recursos/recursos-interactivos/regiones/pdf/hnorte.pdf>
- MICITT (2019). *“Índice de Brecha Digital 2016 - 2018”*. San José, Costa Rica. ISBN: E-978-9968-732-72-7 Recuperado de: https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/indice_de_brecha_digital_2016-2018_0.pdf
- MICITT (2020). *“Informe sobre la conectividad cantonal a Internet en la red fija”*. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/informe_de_conectividad_por_canton.pdf
- MIDEPLAN (2014). *“Región Huetar Norte. Plan de Desarrollo 2030 ”*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/NOU4cm0sShK72vT8xZ3WQQ>
- MIDEPLAN (2014). *Región Huetar Norte: Plan de Desarrollo 2030* (p. 16). San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400675065-Region%20Huetar%20Norte.pdf>
- MIDEPLAN (2018) *“Programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal en la atención de la red vial cantonal ”*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ro8eMx4ISDSjA5ZXUJ1XSQ>
- MIDEPLAN (2018). *“Índice de Desarrollo Social 2017”*. San José, Costa Rica. ISBN 978-9977-73-128-5.
- MIDEPLAN (2019). *División Regional y Cantonal*. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/KLpLoXCwT0yU96gKSI4PVQ>
- MIDEPLAN (2021). *“Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) ”*. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/coredes>
- MIDEPLAN (s.f). *“Índice de Desarrollo Social ”*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/indice-desarrollo-social>
- MIDEPLAN (s.f). *“Ficha IDS Región Huetar Norte ”*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6MNOos-mS7mTdmqByzhufg>
- MIDEPLAN (s.f). *“Listado de distritos por región de planificación”*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/1ABf0yvIT4iTXXtCrXDuQw>
- Ministerio de Hacienda. (2004). *Clasificador Económico del Gasto del Sector Público*. San José: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda. Recuperado de: http://www.senara.or.cr/area_administrativa_financiera/legislacion_presupuesto/Clasificador%20economico%2021-06-2006.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2020). Organización del sector público costarricense marzo 2020. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BG6yQDrJT3SMjGX4gzbV8Q>

Mora, O. (2006). "Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas". Revista Apuntes del CENES, vol. 26, núm. 42, pp. 49-74 Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Boyacá, Colombia. ISSN: 0120-3053. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/4795/479548749004.pdf>

Morales, M. (2010). Las Municipalidades en Costa Rica: Evaluación del sistema tributario y la administración presupuestaria y financiera de los gobiernos locales: Alternativas para su fortalecimiento (p.7, 8). Banco Interamericano de Desarrollo, Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-municipalidades-en-Costa-Rica-Evaluación-del-sistema-tributario-y-la-administración-presupuestaria-y-financiera-de-los-gobiernos-locales-Alternativas-para-su-fortalecimiento.pdf>

Municipalidad Guatuso (2021). Sitio Web Electrónico. Recuperado de: <https://muniguatuso.go.cr/index.php/mn-contactenos/directorio-telefonico>

Municipalidad Los Chiles (2021). Sitio Web Electrónico. Recuperado de: <https://www.munilochiles.go.cr/index.php/mn-conozcanos/mn-mimunicipalidad/mn-directoriotelefonico>

Municipalidad San Carlos (2021). Sitio Web Electrónico. Recuperado de: <https://www.munisc.go.cr/>

Municipalidad Sarapiquí (2021). Sitio Web Electrónico. Recuperado de: <https://sarapiqui.go.cr/contactanos>

Municipalidad Upala (2021). Sitio Web Electrónico. Recuperado de: <https://muniupala.go.cr/index.php/contactenos>

Naciones Unidas, FMI, OECD, Comisión Europea & Banco Mundial. (2016). *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*. Nueva York: CEPAL. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/sna2008_web.pdf

Norris, D., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z., & Papageorgiou, C. (2010). *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*. International Monetary Fund. IMF Working Paper. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf>

North, D. (1991). *Institutions*. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112. Recuperado de: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1695541/mod_resource/content/1/North%20%281991%29.pdf

OECD (s.f). *“Inversión Pública Efectiva en todos los niveles de gobierno. Principios de acción”*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Recomendación-sobre-Inversión-Pública-Efectiva.pdf>

OECD (2021). *“¿Qué son las asociaciones público – privadas?”*. Recuperado de: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/que-son-las-asociaciones-publico-privadas>

Ortegón, E. & Pacheco, F. (2004). *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5601/1/S046536_es.pdf

Ortegón, E.; Pacheco, J. & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL. ISBN: 92-1-3227-19-1. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

ONU (2020). *“Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación”*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

ONU (2020). *“Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

Petit, J. (2013) *La Teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo Neoclásico del crecimiento económico*. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. XIX, No1. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/364/36428605012.pdf>.

Piedra, M. (s.f). *Sistematización de un Modelo de Competitividad para la Región Huetar Norte*, (p.15) Ministerio de Economía Industria y Comercio. Recuperado de: <https://www.meic.go.cr/meic/documentos/kc9ncd6g2/SistematizaRHN.pdf>

PNUD (2011). *“Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2011”*. Universidad de Costa Rica. 1 ed. San José, Costa Rica. ISBN: 978-9968-794-58-9.

PNUD (s.f). *“Atlas de Desarrollo Humano Cantonal”*. Recuperado de: <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal.html>

PNUD (2020). *“Notas Técnicas, Atlas de Desarrollo Humano Cantonal”*. Recuperado de: <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/notas-tecnicas-y-archivos-en-excel--atlas-de-desarrollo-humano-c.html>

PROCOMER (2018). *Artesanos Costarricenses impulsan sus exportaciones a través de NOVICA*. Recuperado de: <https://www.procomer.com/noticia/artesanos-costarricenses-impulsan-sus-exportaciones-a-traves-de-novica/>

Programa Estado de la Nación (2008). Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible un informe desde Centroamérica y para Centroamérica, (p.368, 375). San José, Costa Rica: Estado de la Nación. ISBN 978-9968-806-43-5. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/?current=2>

Reyes, G. (2001). *Principales teorías sobre el desarrollo económico y social*. Nómadas, núm. 4, Universidad Complutense de Madrid, España. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/181/18100408.pdf>

Romer, D. (2006). *Macroeconomía Avanzada*. Tercera ed. McGraw- Hill / Interamericana de España S.A.U. ISBN: 007 – 287730 – 8.

Ruiz, M., & Duarte, T. (2015). *Los proyectos de desarrollo: la inversión pública y la inversión privada*. Scientia et Technica Año XX, 20(2), 134-138. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/849/84942286007.pdf>

Sagastizabal, M. (2007). “*El desarrollo local y sus protagonistas: Estudio en dos comunas de la provincia de Santa Fe (Argentina)*”. Revista Invenio 10 (19): 35 – 48.

Samuelson, P. & Nordhaus, W. (2005). *Economía*, (p.4). (Decimo octava ed.). México, McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A.

Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2005). *Economía (Decimoctava ed.)*. México D.F.: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. (p. 558 – 561) Recuperado de: <https://unitecorporativa.files.wordpress.com/2013/02/economc3ada-18va-edicic3b3n-paul-a-samuelson-william-d-nordhaus.pdf>

Smolka, M. (2013). “*Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*”. Copyright 2013 by Lincoln Institute of Land Policy. ISBN 978–1–55844–293–1. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf

Tecana American University (s.f) “*Tipos de investigación.*” Recuperado de: <https://tauniversity.org/tipos-de-investigacion>

Torres-Melo, J. & Santander, J. (2013). “*Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía.*” Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público – IEMP. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

Tribunal Supremo de Elecciones (1998). “*Código Municipal, Ley n.º7794 y sus reformas.*” Recuperado de: <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigomunicipal.pdf>

UCR (s.f). “*Índice de Competitividad Cantonal*”. Recuperado de: <https://icc.fce.ucr.ac.cr>

Ulate, A.; Madrigal, G.; Ortega, R. & Jiménez, E. (2012) “Índice de Competitividad Cantonal”, Costa Rica 2006 – 2011, (p. 106, 112, 114, 116 & 152). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Observatorio del Desarrollo. ISBN 978-9968-9895-7-2 Recuperado de: <http://www.icc.odd.ucr.ac.cr/docs/ICC-OdD-2012.pdf>

Ulate, A.; Mayorga B. & Alfaro, J. (2017). “Índice de Competitividad Cantonal 2006 – 2016”, (p. 96, 102, 104, 106, 142). San José: Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2017/icc-odd-2006-2016.pdf>

UNCTAD (2019). “Financiación para el desarrollo: cooperación internacional para el desarrollo y cuestiones sistémicas interrelacionadas”. Recuperado de: https://unctad.org/system/files/official-document/tdb_efd3d2_es.pdf

UNGL (s.f). “Servicios”. Recuperado de: <https://www.ungl.or.cr/index.php/nuestros-servicios>

Urrunaga, R., & Aparicio, C. (2012). *Infraestructura y crecimiento económico en Perú*. REVISTA CEPAL 107 - AGOSTO 2012, 157-177. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11553/107157177_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Zevallos, E. (2013). Agenda de Competitividad para la Región Huetar Norte: Caracterización Socioeconómica de la Región Huetar Norte. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio, (p.14). Recuperado de: <https://www.munisc.go.cr/Documentos/NuestraMunicipalidad/Caracterización%20Socioeconómica%20de%20la%20Región%20Huetar%20Norte.pdf>

Anexos

Anexo 1

Costa Rica: Datos Estadísticos del Gasto administrativo versus gasto capital para las municipalidades, en el periodo de 2006 – 2010. En porcentaje

Año	Programa I: Dirección y Administración General	Programa III: Inversiones	Otros Programas
2006	34,59%	28,20%	37,21%
2007	34,82%	27,56%	37,62%
2008	30,65%	27,92%	41,43%
2009	32,13%	25,85%	42,02%
2010	33,70%	24,84%	41,45%

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos consolidados en las memorias anuales de la CGR (2010).

Anexo 2

Costa Rica: Datos Estadísticos del Gasto de capital en relación con el gasto total de las municipalidades de la región Huetar Norte para el periodo 2006-2010. En porcentaje

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2006	53,38%	47,29%	36,84%	45,96%	56,38%
2007	21,94%	24,96%	41,43%	45,32%	44,92%
2008	16,64%	39,61%	51,61%	65,56%	69,04%
2009	51,77%	55,13%	41,75%	56,68%	65,79%
2010	49,75%	48,15%	45,65%	47,02%	56,05%

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos consolidados de la CGR (2018).

Anexo 3

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos del IGM para el periodo 2010 – 2018. Valores de Índice

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	N/A	N/A	55,70	50,14	N/A
2011	25,43	40,69	78,92	59,11	40,12
2012	31,32	N/A	77,50	63,25	43,45
2013	32,68	34,58	81,79	57,71	40,13
2014	42,75	24,96	92,22	60,45	53,11
2015	48,62	N/A	76,58	55,49	58,28
2016	34,93	28,73	87,84	55,16	39,96
2017	34,71	34,68	88,50	58,65	44,92
2018	40,89	51,37	92,95	65,19	45,95

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR

Anexo 4

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos de los Ejes evaluados en el IGM para el 2018. Valores de Índice

Ejes	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
Eje 1: Desarrollo y Gestión Institucional	46,58	63,56	95,72	86,23	60,68
Eje 2: Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas	56,64	55,92	95,36	65,82	28,04
Eje 3: Gestión de Desarrollo Ambiental	20,67	31,05	97,06	51,75	44,10
Eje 4: Gestión de Servicios Económicos	57,30	66,80	85,00	61,30	60,60
Eje 5: Gestión de Servicios Sociales	20,00	35,05	84,25	47,50	27,00

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR

Anexo 5

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos del IDHc para el periodo 2010 – 2018. Valores de Índice

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	0,72	0,66	0,77	0,73	0,70
2011	0,72	0,68	0,79	0,72	0,71
2012	0,70	0,68	0,78	0,72	0,73
2013	0,73	0,69	0,79	0,71	0,73
2014	0,73	0,68	0,79	0,73	0,71
2015	0,75	0,71	0,79	0,74	0,73
2016	0,73	0,70	0,79	0,73	0,74
2017	0,75	0,71	0,80	0,74	0,74
2018	0,74	0,71	0,80	0,74	0,75

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD

Anexo 6

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos del Índice de Esperanza de Vida Cantonal para el periodo 2010 – 2018. Valores de Índice

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	0,94	0,89	0,88	0,98	0,92
2011	0,94	0,97	0,92	0,94	0,91
2012	0,85	0,92	0,89	0,88	0,95
2013	0,95	0,94	0,92	0,85	0,96
2014	0,93	0,91	0,91	0,90	0,86
2015	1,00	0,98	0,89	0,93	0,90
2016	0,90	0,91	0,87	0,87	0,88
2017	0,97	0,96	0,88	0,89	0,88
2018	0,89	0,94	0,88	0,92	0,91

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD

Anexo 7

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos del Índice de Bienestar Cantonal para el periodo 2010 – 2018. Valor de Índice

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	0,63	0,56	0,77	0,67	0,60
2011	0,63	0,56	0,77	0,67	0,60
2012	0,64	0,57	0,77	0,67	0,62
2013	0,63	0,57	0,76	0,67	0,62
2014	0,63	0,58	0,76	0,67	0,63
2015	0,64	0,59	0,77	0,67	0,64
2016	0,65	0,61	0,78	0,67	0,66
2017	0,66	0,61	0,78	0,68	0,67
2018	0,66	0,62	0,78	0,65	0,67

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD

Anexo 8

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos del Índice de Conocimiento Cantonal para el periodo 2010 – 2018. En porcentaje

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	0,63	0,58	0,68	0,59	0,64
2011	0,63	0,58	0,69	0,61	0,64
2012	0,64	0,59	0,70	0,62	0,65
2013	0,64	0,60	0,72	0,63	0,66
2014	0,65	0,60	0,72	0,64	0,67
2015	0,66	0,61	0,73	0,65	0,68
2016	0,67	0,62	0,73	0,66	0,69
2017	0,67	0,62	0,74	0,67	0,70
2018	0,68	0,63	0,74	0,67	0,70

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD

Anexo 9

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos del ICC para el periodo 2010 – 2018. Valores de Índice

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	0,00	0,01	0,40	0,01	0,05
2011	0,09	0,04	0,39	0,06	0,10
2012	0,14	0,08	0,38	0,10	0,08
2013	0,14	0,05	0,41	0,07	0,09
2014	0,00	0,07	0,41	0,14	0,06
2015	0,00	0,03	0,43	0,08	0,01
2016	0,01	0,05	0,38	0,11	0,01
2017	0,05	0,09	0,44	0,04	0,00
2018	0,00	0,14	0,42	0,05	0,01

Fuente: Elaboración propia con datos de la UCR.

Anexo 10

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos del IDS para el periodo 2010 – 2018. Valor de Índice

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2013	0,00	0,43	0,40	0,55	0,52
2017	0,28	0,22	0,44	0,01	0,28

Fuente: Elaboración propia con datos de MIDEPLAN.

Anexo 11

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos de los ingresos propios en relación con los ingresos totales para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	13,57%	14,45%	56,45%	34,87%	29,62%
2011	14,30%	15,73%	56,61%	41,24%	28,33%
2012	15,11%	31,33%	62,40%	40,67%	35,92%
2013	15,69%	18,49%	66,97%	44,23%	42,57%
2014	53,50%	37,71%	62,41%	44,10%	32,36%
2015	18,73%	31,14%	57,57%	48,34%	40,51%
2016	18,31%	29,14%	66,97%	29,41%	34,91%
2017	23,66%	24,76%	67,47%	34,64%	32,54%
2018	16,31%	16,43%	47,73%	31,44%	28,95%
2019	16,20%	35,61%	63,94%	32,46%	27,41%

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 12

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos de las principales fuentes de ingresos de las municipalidades para el periodo 2010-2019. En porcentaje

Fuente de Ingreso	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
Ingresos Corrientes	26,58%	45,70%	60,62%	44,48%	34,98%
Ingresos de Capital	43,99%	37,78%	21,89%	28,04%	31,65%
Financiamiento	29,43%	16,52%	17,49%	27,48%	33,36%

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 13

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos de las transferencias acumuladas recibidas en relación con los ingresos totales acumulados para el periodo 2010-2019. En porcentaje

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	36,61%	34,11%	26,21%	41,87%	32,40%
2011	31,37%	41,27%	42,37%	34,66%	33,05%
2012	31,60%	68,67%	36,95%	40,53%	28,69%
2013	41,38%	37,31%	32,78%	28,64%	34,01%
2014	21,43%	62,29%	36,92%	33,08%	20,12%
2015	35,72%	68,86%	41,17%	23,58%	32,61%
2016	46,77%	70,86%	32,71%	33,80%	28,12%
2017	75,43%	75,19%	31,86%	33,93%	36,08%
2018	72,68%	62,78%	52,03%	42,33%	40,57%
2019	74,07%	64,39%	35,50%	40,64%	39,38%
Promedio	46,71%	58,57%	36,95%	35,31%	32,50%

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 14

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos de la eficiencia administrativa en el gasto municipal para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	45,06%	44,29%	42,90%	43,12%	35,89%
2011	42,49%	28,03%	42,00%	45,49%	53,96%
2012	38,37%	32,40%	46,15%	42,16%	56,33%
2013	46,00%	42,62%	52,24%	46,98%	59,67%
2014	31,17%	36,09%	45,95%	55,12%	41,80%
2015	57,48%	43,63%	47,04%	59,26%	49,49%
2016	50,69%	31,95%	45,90%	32,87%	54,28%
2017	35,09%	48,74%	48,51%	39,78%	67,27%
2018	40,74%	37,62%	33,89%	37,06%	43,27%
2019	28,05%	37,32%	45,92%	36,20%	43,74%

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 15

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos del Coeficiente de autonomía en el gasto operativo municipal para el periodo 2010-2019. En términos relativos

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	1,59	1,73	0,70	1,07	0,91
2011	1,62	1,42	0,81	0,97	1,23
2012	1,57	1,28	0,81	0,95	1,27
2013	1,61	1,20	0,83	0,92	1,03
2014	0,50	1,26	0,79	1,01	1,29
2015	1,95	1,17	0,76	0,96	0,96
2016	2,05	1,26	0,77	0,99	1,17
2017	1,86	1,55	0,76	0,94	1,55
2018	2,24	1,93	0,78	1,18	0,98
2019	2,21	1,41	0,78	1,04	1,26

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 16

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos del Gasto de capital ejecutado para el periodo 2010 – 2019. En millones de colones

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	298,59	427,73	3.063,01	849,91	720,08
2011	317,95	837,98	3.793,09	886,61	551,91
2012	452,44	675,98	3.820,00	1.577,28	587,29
2013	415,79	483,57	3.566,12	1.183,18	421,06
2014	817,45	662,80	4.684,34	1.064,52	1.125,68
2015	230,48	568,21	4.875,96	729,04	646,56
2016	472,54	1.081,47	5.034,82	2.836,12	728,36
2017	1.191,25	792,59	5.337,44	2.469,23	695,80
2018	985,38	1.704,32	12.604,08	2.828,10	1.451,75
2019	2.040,64	1.670,80	6.782,61	3.648,72	1.945,97

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 17

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos sobre el Coeficiente de Inversión Municipal para el periodo 2010-2019 en porcentajes

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	49,75%	48,15%	45,65%	47,02%	56,05%
2011	48,70%	66,73%	44,45%	43,22%	37,58%
2012	55,55%	61,25%	41,47%	49,61%	33,85%
2013	49,96%	53,30%	36,96%	44,18%	24,81%
2014	56,78%	55,57%	40,80%	36,81%	43,94%
2015	25,11%	53,04%	40,20%	27,86%	29,30%
2016	36,85%	62,92%	37,88%	57,53%	28,49%
2017	57,84%	44,68%	37,82%	51,64%	21,00%
2018	49,96%	55,06%	56,53%	48,97%	45,05%
2019	65,52%	54,43%	39,54%	56,21%	44,58%

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 18

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos sobre sensibilidades estadísticas entre el Coeficiente de Inversión, las Transferencias de Capital Recibidas y la Eficiencia Administrativa para el periodo 2010-2019

Sensibilidades estadísticas	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
PDK	7,43%	10,24%	9,56%	5,53%	6,90%
STK	42,52%	38,42%	48,43%	47,68%	35,79%

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 19

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos sobre efectividad presupuestaria del gasto de capital para el periodo 2010-2019

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	33,45%	43,83%	69,89%	72,93%	58,50%
2011	27,51%	66,79%	80,15%	66,84%	39,66%
2012	40,91%	66,57%	84,33%	87,55%	54,14%
2013	27,38%	49,89%	86,94%	83,96%	16,77%
2014	52,36%	63,20%	80,84%	69,83%	47,73%
2015	23,81%	59,49%	60,23%	26,69%	25,46%
2016	34,37%	66,69%	93,24%	72,43%	32,97%
2017	32,64%	27,51%	95,45%	70,33%	27,42%
2018	24,18%	65,04%	97,97%	84,88%	38,83%
2019	48,38%	70,34%	94,89%	88,91%	62,74%

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 20

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos sobre la tasa financiera superavitaria para el periodo 2010 – 2019. En términos relativos

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	0,39	0,45	1,10	0,32	0,36
2011	0,36	0,26	0,61	0,33	0,48
2012	0,29	-0,02	0,43	0,33	0,27
2013	0,31	0,39	0,40	0,35	0,42
2014	0,21	-0,03	0,65	0,39	0,27
2015	0,21	0,10	1,20	0,43	0,50
2016	0,18	0,01	0,38	0,60	0,48
2017	-0,10	0,20	0,50	0,50	0,46
2018	0,11	0,25	0,33	0,45	0,72
2019	-0,15	-0,15	0,31	0,36	0,55

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 21

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos sobre el nivel de apalancamiento promedio en cada gobierno local para el período 2010-2019

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	0,00%	0,00%	6,31%	2,88%	0,00%
2011	0,00%	0,00%	0,24%	0,00%	0,00%
2012	0,00%	0,00%	0,23%	0,00%	0,00%
2013	0,68%	0,00%	2,38%	0,00%	0,00%
2014	25,07%	0,00%	3,77%	0,00%	13,82%
2015	0,00%	0,00%	33,46%	0,32%	3,70%
2016	0,00%	0,00%	4,50%	17,62%	0,00%
2017	0,00%	0,00%	0,82%	0,00%	0,00%
2018	10,28%	18,11%	28,62%	0,00%	2,98%
2019	9,00%	0,00%	0,16%	0,00%	6,06%
Total	5,51%	3,67%	8,28%	2,63%	3,06%

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 22

Región Huetar Norte: Datos Estadísticos sobre la flexibilidad financiera según municipio para el periodo 2010 – 2019. En porcentaje

Año	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
2010	56,13%	46,64%	50,36%	48,79%	54,64%
2011	48,41%	59,68%	51,36%	44,50%	40,53%
2012	48,43%	59,88%	46,93%	50,36%	25,27%
2013	55,09%	60,17%	42,85%	42,51%	39,99%
2014	59,00%	52,62%	48,60%	40,52%	17,82%
2015	19,37%	63,70%	53,82%	32,91%	42,54%
2016	32,67%	63,39%	42,86%	51,73%	29,09%
2017	48,70%	59,90%	44,17%	48,18%	22,24%
2018	52,99%	56,19%	58,75%	45,87%	56,08%
2019	53,34%	43,88%	43,10%	50,38%	43,65%

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 23

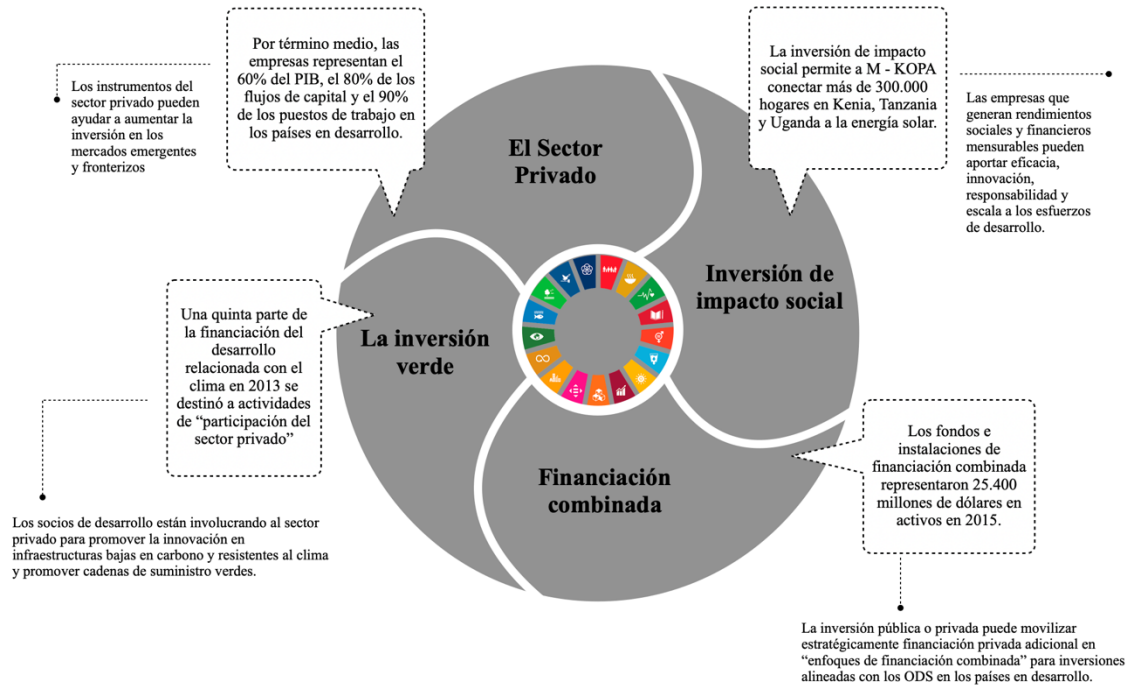
Región Huetar Norte: Datos Estadísticos sobre los indicadores de Calidad Media Presupuestaria para el periodo 2010-2019

Indicador	Guatuso	Los Chiles	San Carlos	Sarapiquí	Upala
GI	0,21	0,25	0,61	0,38	0,33
IAM	0,47	0,59	0,37	0,35	0,33
IA	0,05	0,02	0,08	0,02	0,3
IEA	0,42	0,38	0,45	0,44	0,51
CI	0,50	0,56	0,42	0,46	0,36
EP	0,34	0,57	0,84	0,72	0,40
AGO	1,72	1,42	0,78	1,01	1,17
FF	0,47	0,57	0,48	0,46	0,37
TFS	0,18	0,15	0,59	0,41	0,45
STK	0,43	0,38	0,48	0,48	0,36

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR

Anexo 24

El sector privado: La pieza que falta en el rompecabezas de los ODS



Fuente: Elaboración propia con información de OECD