

Universidad de Costa Rica  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Administración Pública

Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en  
Administración Pública

Título:

Análisis de la efectividad en la gestión presupuestaria y financiera de los Gobiernos  
Locales a partir de la Transferencia de Competencias para la atención de la Red Vial  
Cantonal

Sustentantes

Chavarría Chavarría Christopher, B31818

Guzmán González Priscilla, B02953

Fernández López Oscar Mario, B32571

Machado Barrantes Dayana Vicenta, B33895

San José, Costa Rica

2020



Acta #171-2020
Tribunal Examinador de Trabajo Final de Graduación
Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión Virtual 171-2020 del Tribunal Examinador de los Trabajos Finales de Graduación de la Escuela de Administración Pública, realizada el 16 de julio del 2020 a las 18 horas, llevada a cabo de manera virtual y convocada de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación en Grado de la Universidad de Costa Rica, para la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Christopher Chavarría Chavarría B31818, Oscar Mario Fernández López B32571 y Dayana Vicenta Machado Barrantes B33895.

La defensa del trabajo final de graduación se realiza por medio de la licencia de la plataforma zoom que el Centro de Informática le ha asignado a la Escuela de Administración Pública.

Personas miembros del Tribunal Examinador convocadas para la sesión: Dr. Leonardo Castellón Rodríguez, como Presidente del Tribunal Examinador; M.Sc. Olman Villarreal Guzmán como Director del Trabajo Final de Graduación, M.Sc. Maritza Rojas Poveda como asesora del Trabajo Final de Graduación, Dr. Orlando Hernández Cruz como asesor del Trabajo Final de Graduación y M.Sc. Diego Mora Valverde, como docente de la Escuela de Administración Pública.

Artículo 1. El Presidente del Tribunal Examinador solicita a las personas sustentantes mostrar su documento de identificación, como medio para corroborar su identidad.

Artículo 2. El Presidente informa que el expediente de las personas sustentantes contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de Licenciatura en Administración Pública, que les ha permitido realizar la Defensa de su Trabajo Final de Graduación.

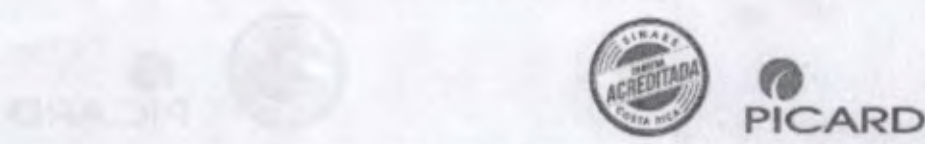
Artículo 3. Las personas sustentantes realizaron la defensa oral del Trabajo Final de Graduación titulado "Análisis de la efectividad en la gestión presupuestaria y financiera de los Gobiernos Locales a partir de la Transferencia de competencias para la atención de la red vial cantonal", en modalidad de Seminario de Graduación, dentro del tiempo señalado para tales fines.

Artículo 4. Terminada la presentación, las personas miembros del tribunal examinador, dentro del tiempo señalado por la Presidencia del Tribunal, realizaron las preguntas pertinentes sobre aspectos propios del tema tratado en el Trabajo Final de Graduación.

Artículo 5. Concluido el interrogatorio, el Tribunal Examinador procedió a deliberar de manera privada.

Artículo 6. Con fundamento en el artículo 26 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, y luego de realizada la votación, el Tribunal Examinador calificó el Trabajo Final de Graduación

- ( X ) APROBADO - AP-
( ) NO APROBADO - NAP-







Artículo 7. Con fundamento en el artículo 27 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, el Presidente del Tribunal Examinador comunicó en público el resultado de la deliberación y declaró a las personas sustentantes como acreedoras al título de Licenciados y Licenciada en Administración Pública.

Artículo 8. El Presidente del Tribunal Examinador les advirtió de la obligación de asistir al acto público de graduación, para prestar juramento y recibir el título correspondiente.

La Presidencia del Tribunal exhorta a las personas sustentantes a que una vez aprobado el documento final lo coloquen en el repositorio virtual kerwà de la Universidad, tal como lo indica el Reglamento.

Luego de la lectura del Acta, firmaron las personas miembros del Tribunal Examinador presentes y las personas sustentantes a las \_\_\_\_ 19:17 \_\_\_\_ horas.

*Leonardo Castellón Rodríguez*

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez  
Presidente del Tribunal

*Christopher Chavarria Chavarria*

Christopher Chavarria Chavarria  
Carné B31818

*Olman Villarreal Guzman*

M.Sc. Olman Villarreal Guzman  
Director del Trabajo Final de Graduación

*Oscar Mario Fernández López*

Oscar Mario Fernández López  
Carné B32571

*Maritza Rojas Poveda*

M.Sc. Maritza Rojas Poveda  
Asesora del Trabajo Final de Graduación

*Dayana Machado Barrantes*

Dayana Machado Barrantes  
Carné B33895

*Orlando Hernández Cruz*

Dr. Orlando Hernández Cruz  
Asesor del Trabajo Final de Graduación

*Diego Mora Valverde*

M.Sc. Diego Mora Valverde  
Docente de la Escuela de Administración Pública



El Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, en su artículo 29 establece que "En caso de TFG sobresalientes, se podrá conceder una aprobación con distinción si así lo acuerda el tribunal examinador, por una votación de cuatro votos favorables."

( ) Se aprueba con Distinción

Observaciones:

Original: Escuela de Administración Pública, Copia: Personas sustentantes



## Derechos de propiedad intelectual

De acuerdo con la Ley No 6683 Derechos de Autor y Derechos Conexos, queda prohibida la reproducción, transmisión, grabación, filmación total o parcial del contenido de esta investigación mediante la aplicación de cualquier sistema de reproducción, sin permiso previo por escrito de los autores. La violación de esta Ley por cualquier persona física o jurídica será denominada para sanción.

## Dedicatoria

Este trabajo va dedicado a nuestras familias, amigos y compañeros que se han mantenido de nuestro lado. Brindando apoyo durante la etapa universitaria, ya que sin ellos nada de esto sería posible.

Dedicado a Dios por la fortaleza, capacidad, paciencia y perseverancia que nos brindó para continuar con este trabajo.

## Agradecimientos

Agradecemos al cuerpo docente que nos han acompañado a lo largo de esta etapa, una mención especial a nuestro tutor Olman Villarreal, los lectores de este documento Maritza Poveda y Orlando Hernández.

Este equipo agradece a las Unidades de Gestión Vial de Curridabat, Oreamuno, y Flores, quienes proporcionaron la información necesaria que da insumos a esta investigación.

Por último, estamos agradecidos con el alma máter de la Universidad de Costa Rica, quien nos acogió en sus aulas durante nuestros años de estudio.

## Contenido

Derechos de propiedad intelectual .....	ii
Dedicatoria .....	iii
Agradecimientos .....	iii
<b>Abreviaturas</b> .....	ix
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	xii
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1. Objeto de la Investigación</b> .....	3
1.1 Tema de Estudio .....	3
1.2 Antecedentes .....	3
1.3 Justificación .....	5
1.4 Problema científico .....	8
1.5 Objetivos .....	9
1.5.1 Objetivo General .....	9
1.5.2 Objetivos Específicos .....	9
<b>Capítulo 2. Marco Teórico</b> .....	10
2.1 Marco Legal .....	10
2.2 Teorías que fundamentan la investigación .....	14
<b>Capítulo 3. Metodología</b> .....	16
3.1 Enfoque .....	16
3.2 Diseño .....	18
3.3 Población .....	19
3.4 Muestra .....	19
3.5 Categorías de análisis .....	20
3.6 Técnicas e instrumentos de recolección de la información .....	23
3.7 Métodos y técnicas de análisis de la información .....	24
3.8 Validación de la información .....	25
3.9 Cuadro de Congruencia .....	25
<b>Capítulo 4. La planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la Red Vial Cantonal</b> .....	27
4.1 Marco Regulador de la Gestión de la Red Vial Cantonal .....	32

4.2 Planificación y Presupuestación.....	36
4.3 Gestión Municipal de la Red Vial Cantonal .....	45
<b>Capítulo 5. Caracterización y análisis de las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....</b>	<b>51</b>
5.1 Caracterización general de los Gobiernos Locales y su gestión de la red vial cantonal .....	52
<b>5.1.1 Municipalidad de Curridabat .....</b>	<b>52</b>
<b>5.1.2 Municipalidad de Flores .....</b>	<b>61</b>
<b>5.1.3 Municipalidad de Oreamuno .....</b>	<b>72</b>
5.2 Planificación, presupuestación y ejecución de los Fondos de la Ley 8114.....	81
<b>5.2.1. Planificación, presupuestación, y ejecución para la atención de la RVC en los años 2014-2018: Lo común, lo distinto, y los hallazgos .....</b>	<b>85</b>
5.3 Ley 8114 en Curridabat, Flores y Oreamuno: Panorama de la gestión administrativa .....	88
<b>5.3.1 Panorama de la Gestión de la Red Vial Cantonal .....</b>	<b>89</b>
<b>5.3.2 Procesos de Gestión de la Red Vial Cantonal .....</b>	<b>91</b>
<b>5.3.3 Herramientas de Gestión de la Red Vial Cantonal .....</b>	<b>95</b>
<b>Capítulo 6. Perfil analítico de la atención de la RVC: Oreamuno, Curridabat, Flores .....</b>	<b>100</b>
6.1 <i>Gestión de la RVC: Análisis comparativo</i> .....	100
<b>6.1.1. La Gestión de la Red Vial Cantonal en el 2014: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores .....</b>	<b>101</b>
<b>6.1.2 La gestión de la red vial cantonal en el 2015: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores .....</b>	<b>104</b>
<b>6.1.3 La gestión de la red vial cantonal en el 2016: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores .....</b>	<b>107</b>
<b>6.1.4 La gestión de la red vial cantonal en el 2017: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores .....</b>	<b>110</b>
<b>6.1.5 La gestión de la red vial cantonal en el 2018: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores .....</b>	<b>114</b>
6.2 Desempeño de las Municipalidades de Curridabat, Oreamuno y Flores en la atención de la Red Vial Cantonal.....	117
<b>6.2.1. Oreamuno.....</b>	<b>119</b>
<b>6.2.2 Curridabat .....</b>	<b>120</b>

<b>6.2.3 Flores</b> .....	122
<b>Conclusiones</b> .....	124
<b>Recomendaciones</b> .....	128
<b>Referencias</b> .....	131
<b>Anexos</b> .....	134
Anexo 1. Nivel de cumplimiento de metas Programa III .....	134
Anexo 2. Ejecución presupuestaria de los fondos de la ley 8114. ....	135
Anexo 3. Estado de la Red Vial Cantonal 2014-2018. ....	136



## Índice de Esquemas

Esquema 1. Condiciones técnicas y normativas para la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la Red Vial Cantonal.....	31
Esquema 2. La normativa costarricense y la gestión municipal.....	33
Esquema 3. Acerca del marco regulador de la Red Vial Cantonal.....	35
Esquema 4. Proceso de Planificación para el mantenimiento, reparación y recuperación de la RVC.....	42
Esquema 5. Planificación y Presupuestación de la Red Vial Cantonal.....	45
Esquema 6. El proceso de Gestión Municipal de la Red Vial Cantonal.....	48

## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Nivel de Relevancia de los fondos de la Ley 8114 en el presupuesto de la Municipalidad de Curridabat.....	60
Gráfico 2. Nivel de Relevancia de los fondos de la Ley 8114 en el presupuesto de la Municipalidad de Flores.....	71
Gráfico 3. Nivel de Relevancia de los fondos de la Ley 8114 en el presupuesto de la Municipalidad de Oreamuno.....	80
Gráfico 4. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2014, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	101
Gráfico 5. Ejecución Presupuestaria 2014 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	102
Gráfico 6. Estado de la RVC en el año 2014, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	103
Gráfico 7. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2015, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	104
Gráfico 8. Ejecución Presupuestaria 2015 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	105
Gráfico 9. Estado de la RVC en el año 2015, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	106
Gráfico 10. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2016, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	107
Gráfico 11. Ejecución Presupuestaria 2016 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	108
Gráfico 12. Estado de la RVC en el año 2016, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	110
Gráfico 13. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2017, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	111
Gráfico 14. Ejecución Presupuestaria 2017 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	112
Gráfico 15. Estado de la RVC en el año 2017, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	113

Gráfico 16. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2018, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno .....	114
Gráfico 17. Ejecución Presupuestaria 2018 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno .....	115
Gráfico 18. Estado de la RVC en el año 2018, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	116

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Línea del tiempo de desarrollo de vías en Costa Rica .....	27
Ilustración 2. Mapa del Cantón de Curridabat y su división distrital .....	52
Ilustración 3. Organigrama Municipalidad de Curridabat .....	53
Ilustración 4. Mapa del Cantón de Flores y su división distrital .....	61
Ilustración 5. Organigrama Municipalidad de Flores .....	63
Ilustración 6. Mapa del Cantón de Oreamuno .....	72
Ilustración 7. Organigrama Municipalidad de Oreamuno .....	73

## Índice de Tablas

Tabla 1. Categorías de análisis .....	20
Tabla 2. Cuadro de Congruencia.....	25
Tabla 3. Rol del Concejo Municipal en la GRVC .....	39
Tabla 4. Principales responsabilidades del municipio .....	40
Tabla 5. Proceso de Formulación de Presupuesto Municipal .....	43
Tabla 6. Principales hallazgos en los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la Red Vial Cantonal.....	49
Tabla 7. Estado de la RVC en el cantón de Curridabat .....	54
Tabla 8. Estado de la RVC en el cantón de Flores .....	64
Tabla 9. Estado de la RVC en el cantón de Oreamuno .....	74
Tabla 10. Características comunes en la planificación, presupuestación y ejecución de la GRVC en las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno .....	85
Tabla 11. Diferencias en la planificación, presupuestación y ejecución de la GRVC en las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno .....	86
Tabla 12. Hallazgos encontrados en la planificación, presupuestación y ejecución de la GRVC en las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno .....	87
Tabla 13. Principales hallazgos sobre la aplicación de la Ley 8114 y la GRVC en los municipios de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	98
Tabla 14. Categorización cualitativa de la Gestión Municipal período 2014 a 2018, casos: Curridabat, Flores y Oreamuno .....	118
Tabla 15. Hallazgos encontrados en la GRVC en las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.....	123

## Abreviaturas

Sigla	Significado
ALC	América Latina y el Caribe.
AP	Administración Pública.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CGR	Contraloría General de la República.
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad.
DGV	Dirección de Gestión Vial.
GAM	Gran Área Metropolitana.
GRVC	Gestión de la Red Vial Cantonal
IDS	Índice de Desarrollo Social Cantonal.
IEN	Informe del Estado de la Nación.
IGM	Índice de Gestión Municipal.
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos.
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
IVTS	Índice de Viabilidad Técnico-Social.
JCV	Junta Cantonal Vial.

LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales.
MH	Ministerio de Hacienda.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PAO	Plan Anual Operativo.
PDHC	Plan de Desarrollo Humano Cantonal.
PDM	Plan de Desarrollo Municipal.
PIB	Producto Interno Bruto.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PNSV	Plan Nacional de Seguridad Vial.
PMO	Oficina de Administración de Proyectos.
RVC	Red Vial Cantonal.
RVN	Red Vial Nacional.
SPS	Secretaría de Planificación Sectorial.
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica.

SGVI	Sistema de Gestión Vial Integrado.
UCR	Universidad de Costa Rica.
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales.
UTGV	Unidad Técnica de Gestión Vial.
UTGVM	Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal.



## Resumen Ejecutivo

El seminario de graduación “Efecto de la planificación a mediano plazo en el estado de la Red Vial Cantonal: Casos Flores, Curridabat y Oreamuno periodo 2014-2018” nace de la necesidad de conocer el nivel de congruencia entre los procesos de planificación, presupuestación y ejecución municipal con el estado de la Red Vial Cantonal (RVC).

El retrato de la Red Vial de Costa Rica de mediados del siglo XX con cambios significativos finalizando la segunda década del siglo XX, demuestran la relevancia de la temática sufrida a través de los años, misma que acaba en esta investigación de gran efecto académico.

Los cantones de Flores, Curridabat y Oreamuno han sido los seleccionados para esta investigación, los tres cantones de provincias distintas brindan características particulares para esta escogencia, la cual podrá promover una atención plena de la RVC para el bienestar de sus habitantes, en el respaldo de la ley 9329.

Mediante un enfoque metodológico cualitativo, el estudio de la RVC conlleva la investigación de distintas fuentes de información; entrevistas, índices de desempeño, planes de infraestructura, documentación histórica del desarrollo vial de los cantones.

Desarrollándose un producto que genere conocimiento sobre el uso que dan las municipalidades a los fondos destinados a infraestructura vial cantonal, y análisis que puedan ser tomados en consideración para investigaciones futuras.

Se pretende así, estudiar el nivel de incidencia que ejercen la planificación y ejecución presupuestaria en la Gestión de la RVC (GRVC) para la debida atención de las prioridades contenidas en cada cantón.

Para realizar lo anterior, se parte de una revisión de los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de las tres municipalidades en estudio, un análisis de la congruencia entre los procesos, y una comparación de los elementos anteriores que determine la influencia de dichos procesos en el estado de las vías cantonales.

De esta manera, se plantean criterios de recomendación y conclusiones de la investigación, para dar con respuesta a la incógnita de origen del estudio durante el periodo 2014-2018: ¿Cuál es la influencia de los procesos de planificación, presupuestación, y ejecución en el estado de las vías cantonales?

Finalmente, son Flores, Curridabat y Oreamuno las beneficiadas directamente con esta investigación, tomando en cuenta que los 79 municipios restantes también se verán favorecidos al poder contar con un análisis sustantivo para el mejoramiento de la administración pública municipal, y, por ende, una mejor calidad de vida para la sociedad costarricense.

Lo anterior, siempre teniendo claro el compromiso no sólo con el desarrollo económico mediante la comunicación de las vías cantonales, resulta también indispensable encontrar las mejores alternativas que aseguren la generación de valor público y del bienestar general.

## Introducción

El presente trabajo final de graduación, bajo la modalidad de Seminario de Graduación, investiga el nivel de congruencia de los procesos de planificación, presupuestación y ejecución en el estado de la Red Vial Cantonal (RVC) durante el periodo 2014-2018, con el fin de mostrar la influencia de dichos procesos en el estado de las vías cantonales de los gobiernos locales: Flores, Curridabat y Oreamuno.

De esta forma se pretende descubrir algunas oportunidades de mejora que puedan posibilitar avances en las gestiones en el desarrollo de proyectos en la administración pública local. Lo anterior se considera a razón de que los Gobiernos Locales realizan acciones en la RVC que perciben con mayor facilidad los ciudadanos, ya que, están directamente vinculados en su vida cotidiana y el desarrollo de sus actividades diarias.

Al relacionar con la rendición de cuentas del Sector Público, misma que se encuentra legislada en el artículo 11 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley de Administración Pública, permite conocer el estado en el que se encuentran los proyectos que desarrollan los Gobiernos Locales.

Al estructurar esta investigación se consideró la relevancia histórica que ha presentado la Red Vial Nacional (RVN) y RVC para los habitantes del país, esto a partir de los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que representa en la ciudadanía.

En primera instancia se realiza una contextualización en torno al tema de la RVC en diversos campos, se parte del marco de legalidad y normativa al cual se encuentra sujeto, y que teorías sustentan la realización de esta investigación.

Seguidamente se presentan los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la RVC, los cuales permiten analizar las características que brinda cada uno para relacionar dichos procesos con los hallazgos que se obtienen de los gobiernos locales.

En dicho análisis se consideran elementos de relación e influencia, tal cual es el componente de la participación ciudadana, localización geográfica, presupuesto nacional, procesos establecidos en la legislación costarricense, la cantidad de kilómetros de la RVC, el estado de las vías y la planificación en el programa III de los Gobiernos Locales.

Posteriormente se detallan las características y el análisis de las tres municipales en estudio, contemplando hallazgos en cada municipalidad, es importante recalcar que los 82 Gobiernos Locales tienen realidades completamente distintas y poseen particularidades que los hacen únicos para cada estudio, esto permite enriquecer la investigación y dar apertura a que se realice la misma investigación en los otros casos aplicando las herramientas desarrolladas en esta.

Lo anterior, se especifica a partir de características o elementos pertinentes en relación a resultados por los procesos de planificación y presupuestación, estableciendo elementos como circunstancias climatológicas, asesorías, superávits presupuestarios, uso de sistema de información y bases de datos.

El estudio que aportan las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales referentes a los procesos analizados es en definitiva el que brinda una serie de consideraciones sustanciales en el análisis de esta investigación, hallazgos que condicionan las conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, se analiza la atención brindada a la RVC por parte de Oreamuno, Curridabat y Flores con lo que se identifican los niveles de congruencia en los procesos de planificación, presupuestación y gestión, lo que permite proponer un análisis que lleve a razonables conclusiones y recomendaciones.

Con esto se espera brindar un análisis que favorezca estudios futuros de la administración pública llevada a cabo en la atención de las vías nacionales y cantonales, en beneficio de la gestión local y sus habitantes, además de dar un impacto positivo a la sociedad que motiva esta investigación.

## Capítulo 1. Objeto de la Investigación

El presente capítulo muestra la delimitación del tema de estudio, los antecedentes de la RVC en Costa Rica que definen el principio de la administración y como esta ha evolucionado con el tiempo, para así ser ubicada en el contexto actual. De igual manera, se define la justificación del tema en estudio para determinar la importancia de su análisis e impacto que genera a los cantones.

### 1.1 Tema de Estudio

Efecto de la planificación a mediano plazo en el estado de la Red Vial Cantonal: Casos de las municipalidades de Flores, Curridabat y Oreamuno periodo 2014-2018.

### 1.2 Antecedentes

La administración de las carreteras y caminos públicos conformados tanto por la RVN como por la RVC en sus inicios fue una competencia atribuida al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) desde el año 1963 con la promulgación de su ley orgánica, en la cual se establece que le corresponde “Construir, mantener y mejorar las redes de carreteras y caminos del país y regular y controlar el transporte por carretera”. (Asamblea Legislativa, 1963, p.1).

En el año 1971 con la reforma a la ley de creación del MOPT se establece que a este Ministerio le corresponde “colaborar con las Municipalidades en la conservación de los caminos vecinales”; es decir que la Administración de la RVC corresponde a los gobiernos municipales tal como lo establece la actual Ley General de Caminos Públicos y el MOPT se limita a coadyuvar en su conservación.

Sin embargo, en ese momento las municipalidades no contaban con los recursos para la atención de esta competencia por lo tanto el ente encargado de brindar la atención a la RVC fue el MOPT y así se mantuvo hasta el año 2001 cuando comienza a regir la Ley de



Simplificación y Eficiencia Tributarias que se encarga de redistribuir los ingresos obtenidos mediante el Impuesto único a los combustibles para dotar a las municipalidades de los recursos necesarios para atender la RVC.

Posteriormente, en 1998 se da la creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) órgano adscrito al MOPT al cual se le transfieren algunas competencias que en principio fueron potestad de la Cartera. Es así como la Ley No. 7798 de creación del CONAVI en su Artículo 4 establece que es objetivo del Consejo “Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.” (Asamblea Legislativa, 1998).

Como se mencionó anteriormente, la Ley 8114 dota a las municipalidades de los recursos provenientes de la recaudación del Impuesto único sobre los combustibles estableciendo la siguiente distribución: un 48,60% de lo recaudado se girará a través del Ministerio de Hacienda (MH) a los entes encargados de la atención de las carreteras nacionales, por lo tanto, un 21,75% le corresponde al CONAVI para la atención de la RVN y un 22,25% es girado a las municipalidades para la atención de la RVC.

Para la distribución de estos recursos a cada una de las 81 municipalidades, se establecen criterios para cada cantón como la extensión de la red vial, siendo un 50%, siempre y cuando estén debidamente inventariada por el MOPT, un 35% con base en el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS), y restante 15% se distribuye en igual medida a cada municipalidad.

Una vez establecido el origen de los fondos que reciben las municipalidades, en el año 2008 en concordancia con la política suscrita por el Gobierno para la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal, se han promovido cambios para el traslado de competencias específicas y recursos hacia los gobiernos locales, es así como en el año 2010 se decreta la Ley 8801 para la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades en la cual se establece que el proceso de transferencia se realiza de

forma gradual y que para esto la Asamblea Legislativa debe aprobar mediante leyes especiales las competencias a transferir.

Con base en las disposiciones anteriores, es en el año 2015 que se publica la Ley 9329 Especial para la transferencia de competencias concernientes a la Atención Plena y Exclusiva de la RVC por parte de las Municipalidades, misma que es la primera del país.

En esta ley se establecen no sólo las nuevas facultades exclusivas de las municipalidades para la administración de su red vial, sino también se designan nuevos roles en este tema para el MOPT como órgano fiscalizador y coordinador encargado de la rectoría técnica y para el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), al cual le corresponde verificar las capacidades de los gobiernos locales para la GRVC, y en caso de requerir establecer planes de mejoramiento. (Contraloría General de la República [CGR], 2018).

Por otra parte, debido a la importancia que representa la operación de la RVC para el país al constituir el 82% de la red vial nacional, para un total de 36.298km y a raíz del gran cambio que genera la Ley 8114 al triplicar los recursos girados a las municipalidades, la CGR realiza una auditoría a la gestión de estos recursos, cuyos resultados evidenciaron algunas deficiencias no sólo por parte de los entes ejecutores (Municipalidades) sino también en el cumplimiento de los roles asignados al MOPT y al MIDEPLAN. (CGR, 2018).

### 1.3 Justificación

La temática de infraestructura vial es percibida por la sociedad como una necesidad, las vías de comunicación en óptimas condiciones representan a la población ahorro en factores de tiempo y dinero.

Como se menciona en el boletín de la CEPAL sobre Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe, en el que se trata el tema de *Desarrollo y conflictos asociados a la construcción de infraestructura*:

La infraestructura es un elemento fundamental para el desarrollo debido a que mejoras en la provisión, disponibilidad y calidad de las infraestructuras y servicios que se prestan sobre ella, pueden favorecer cambios trascendentales en los estándares de vida de la población al facilitar su acceso a la asistencia sanitaria, la educación, otros servicios sociales y a los mercados de trabajo. (CEPAL, p.26, 2018).

El disfrute de una red vial que satisfaga las necesidades de la población surge a partir de la inter-institucionalidad. Con esto, la finalidad de esta investigación, desde la disciplina de la Administración Pública (AP), toma la orientación del quehacer de lo público o la gestión pública con el fin de lograr la distribución del bienestar general desde los bienes y servicios públicos que se aportan a la sociedad.

En ese campo de la disciplina, gestión de los recursos del sector público es el punto de partida de la presente investigación, en este caso concreto se analizan los procesos de la RVC, misma que se encuentra delimitada por aquellas vías de la ley número 5060, para todos los municipios del país

Esta investigación se aplica al campo debido a la mención de la ley de transferencia de competencias número 9329, específicamente el artículo número 2 que hace mención a:

“La atención de la RVC, de forma plena y exclusiva, será competencia de los gobiernos locales, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación” (Ley número 9329, 2015).

Las municipalidades gestionan los caminos locales al contar con el presupuesto que transfiere el MOPT, a partir de estos montos específicos se realiza un análisis cuantitativo, los respectivos procedimientos y cumplimiento de la normativa vigente para la determinación del nivel de congruencia entre la planificación a mediano plazo con el estado

de la RVC, en el periodo extendido del 2014-2018. Lo anterior para dar a conocer conclusiones que permita mejorar procesos futuros en la gestión por parte de las municipalidades y de los entes de AP central en beneficio de la población y el uso de la RVC.

Quienes se benefician directamente de este análisis, son los gobiernos locales de Flores, Curridabat y Oreamuno, así como indirectamente las 82 municipalidades del país, gestadoras de la RVC. De igual manera, la sociedad costarricense y el Gobierno Central en las instituciones como el MOPT y MIDEPLAN con una mejor fiscalización y asignación presupuestaria.

Se debe recalcar que responsabilidad de los funcionarios públicos designados es asegurar el buen desarrollo de la RVC: “La responsabilidad por la ejecución presupuestaria, una vez realizada la transferencia de la competencia, será asumida por los gobiernos locales y sus funcionarios, de conformidad con la normativa actual, y su incumplimiento acarreará responsabilidad disciplinaria de los funcionarios responsables” (Ley número 9329, 2015).

De igual manera, la aplicación de las herramientas y el cruce de las variables sirve de insumo para la CGR al ser el ente que aprueba los presupuestos, procedimientos y fiscaliza la ejecución de los fondos públicos, entre otras cosas.

Esta investigación permite comparar mediante un análisis a profundidad la determinación del efecto de la planificación a mediano plazo de la RVC, al mismo tiempo que se conduce al conocimiento con respecto a la transferencia de competencias y su impacto en los caminos locales mediante la planificación, presupuestación y ejecución, llevada a cabo por las municipalidades en los últimos años.

El estado de la RVC y el análisis de congruencia con los procesos de planificación, presupuestación y ejecución presupuestaria para solventar la necesidad de transporte de la población, hacen propicio el sector para que el trabajo de investigación se tome en cuenta

como un aporte teórico y de utilidad metodológica que pueda generar oportunidades de mejora.

#### 1.4 Problema científico

De acuerdo con datos del Índice de Gestión Municipal (IGM) de la CGR (2017) del 2015 al 2016 la gestión municipal en el cumplimiento de metas de la RVC, y la ejecución de los fondos destinados a la construcción y mejora de la red de caminos, reportan declives en las calificaciones, siendo respectivamente la diferencia de 18,43 y 6,43, puntos porcentuales entre cada año.

Factores como la poca coordinación interinstitucional, se consideran determinantes en el manejo de los fondos públicos y el nivel de significancia que haya entre la planificación y el presupuesto, lo que genera que a nivel municipal las ejecuciones de los fondos no se den de manera ordenada.

La problemática señalada anteriormente puede desencadenar mal estado de la red de caminos, problemática que propicia efectos como la inseguridad, el congestionamiento vial, la poca accesibilidad de las comunidades a servicios básicos, la reducción de ingresos del comercio local y desde el enfoque de la naturaleza se pueden provocar inundaciones.

La principal problemática de este trabajo de investigación se identifica como: La necesidad de mostrar el nivel de incidencia que ejercen la planificación a mediano plazo y la ejecución presupuestaria de las municipalidades, en la GRVC y la atención de las prioridades del Cantón. Mismo que motiva la pregunta de investigación de: ¿Cuál es el nivel de vinculación existente entre los procesos de planificación y presupuestación con la ejecución y estado actual de las carreteras que componen la RVC?

Ante la situación expuesta, se identifican las siguientes interrogantes de investigación: ¿Cuáles han sido los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los fondos para la atención de RVC, durante el periodo 2014-2018?, y a partir de lo anterior, se



determina su vinculación: ¿De qué manera se vincula la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos para la para la atención de la RVC en los años 2014-2018?,y, ¿Cuál es la influencia de los procesos de planificación, presupuestación, y ejecución en el estado de las vías cantonales?

## 1.5 Objetivos

Seguidamente se detallan los objetivos que delimitan el tema de investigación, definiendo cómo se realizará la investigación, la ubicación geográfica y periodo de estudio que permiten el desarrollo del tema de análisis.

### 1.5.1 Objetivo General

Determinar el nivel de congruencia entre los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de la gestión municipal con el estado de la RVC periodo 2014-2018, en los casos: Flores, Curridabat y Oreamuno.

### 1.5.2 Objetivos Específicos

1. Detallar los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la RVC en el periodo 2014-2018.
2. Analizar la congruencia entre la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la RVC en el periodo 2014-2018.
3. Comparar los elementos extraídos del análisis anterior, para la determinación de la influencia que ejercen los procesos de planificación, presupuestación y ejecución en el estado de las vías cantonales.

## Capítulo 2. Marco Teórico

En este capítulo se establece la teoría que permite desarrollar el tema de estudio. Así mismo, se detalla el marco legal, que sustenta jurídicamente el planteamiento del tema y teorías que fundamentan la investigación.

### 2.1 Marco Legal

Las municipalidades, según el Código Municipal, son entidades con autonomía administrativa, política y financiera, poseen personería jurídica estatal, patrimonio propio y capacidad jurídica que les permite ejecutar todo tipo de contratos y acciones para el cumplimiento de objetivos que generen beneficios a la comunidad.

Se encuentran localizadas en las cabeceras de cantón, siendo las sedes de los gobiernos locales de cada poblado, en Costa Rica existen 82 cantones a lo largo del territorio nacional cada uno contando con su respectiva Municipalidad. Los gobiernos locales están constituidos por el Concejo Municipal que dependiendo de la cantidad de habitantes tendrá un número determinado de regidores, por otra parte, se encuentra la figura de la Alcaldía y su gabinete. Ambos actores son electos mediante voto popular.

Dentro del Código Municipal (1998), se establecen las competencias que posee el Concejo Municipal, dentro de estas se encuentran:

- Fijar la política y las prioridades del municipio
- Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.
- Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.
- Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad.
- Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y tramite. Asimismo, evacuar las consultas legislativas sobre proyectos en trámite.

- Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Anual Operativo (PAO) que elabore la persona titular de la alcaldía, con base en su programa de gobierno e incorporando en él la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género.
- Dictar las medidas de ordenamiento urbano.

(Asamblea Legislativa, 1998, p. 2).

Asimismo, el Concejo Municipal está obligado de comunicar con anticipación las obras a implementar en el cantón, con la finalidad de coordinar y planificar a nivel interinstitucional las obras a efectuarse. Esto permite la definición de prioridades, tiempos de ejecución, continuidad a proyectos, ejecuciones simultáneas y aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles en el municipio.

Las municipalidades tienen la potestad de realizar convenios y contratos entre municipios, entidades públicas o privadas. Este tipo de relaciones permite ejecutar "...obras comunales en forma conjunta por la posición geográfica de la obra a realizar." (Unión Nacional de Gobiernos Locales [UNGL], 2013, p.16), contribuye a una mejor planificación y utilización de los fondos públicos en la región.

La planificación presupuestaria de cada municipio es aprobada por la CGR, esta debe contemplar las necesidades presentes en el cantón y no puede destinar "...más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración." (Asamblea Legislativa, 1998, p. 42)

Los gobiernos locales deben garantizar el desarrollo del cantón, por medio de la planificación de proyectos que tengan como objetivo solucionar las necesidades presentes en cada comunidad. Dentro de los PDM se encuentra el fortalecimiento e inversión de la infraestructura cantonal, en esta área se encuentra la RVC, "...compuesta por calles locales -cuadrantes urbanos-, caminos vecinales -de tipo rural- y caminos no clasificados -de menor importancia-..." (Badilla, 2009, p.7).

En el 2001 se crea la Junta Cantonal Vial (JCV), que fortalece el rol de las municipalidades en temas de planificación relacionados a proyectos de vías cantonales. Son nombradas por el Consejo Municipal de cada cantón, según el Artículo 10 del Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la RVC y el Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV), se encuentran constituidas por:

- El Alcalde Municipal, quien la presidirá.
- Un miembro del Concejo Municipal, con voz, pero sin voto.
- El director de la Región o de la Macro Región del MOPT o un representante designado por éste.
- Un representante de los Consejos de Distritos, nombrados en Asamblea de estos.
- Un representante de las Asociaciones de Desarrollo Integral del cantón, que es seleccionado en Asamblea de la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo Comunal, o, en su ausencia, de las Asociaciones vigentes en el cantón.
- El director de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal (UTGVM).

(Asamblea Legislativa, 2008, p.7).

La JVC tiene la responsabilidad de dar una propuesta al Comité Cantonal, sobre el destino de los recursos de fortalecimiento y desarrollo vial. Conocer y avalar los proyectos anuales viales, que correspondan a las necesidades de la población y al inventario de las vías cantonales del municipio. Asimismo, deben realizar informes anuales de rendición de cuentas sobre las obras viales realizadas, al Comité Municipal; donde se refleje el valor generado a la comunidad y se garantice que el diseño, construcción y planeamiento estratégico fue realizado por profesionales en el área.

Por otro lado, estas responsabilidades se encuentran relacionadas con las potestades y capacidades que se le atribuyen a las Municipalidades por medio del Decreto N° 40137-MOPT, Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, donde se establece que los municipios deben:

- Elaborar y ejecutar los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo.
- Promover la modalidad participativa de ejecución de obras, a través del fortalecimiento de las organizaciones locales y su vínculo con otras instancias afines.
- Realizar y actualizar el inventario de la red de calles y caminos del cantón.
- Utilizar y mantener actualizado un Sistema de Gestión Vial Integrado (SGVI) o similar para la administración de la infraestructura vial cantonal.
- Mantener un expediente de cada uno de los caminos del cantón, que contenga el inventario vial, el inventario de necesidades, la lista de colindantes, las intervenciones e inversiones realizadas, así como las organizaciones comunales involucradas, entre otros.
- Priorizar los proyectos viales a ejecutar dentro de las respectivas jurisdicciones, tomando en consideración los criterios técnicos.
- Reglamentar la previsión vial, la obtención de derechos de vía mediante donaciones y la colaboración de las organizaciones comunales en la vigilancia del derecho de vía.

(Asamblea Legislativa, 2010, pp.6-7).

La ejecución de estas funciones por parte de los municipios se sustenta en el análisis del estado que presenta cada una de las vías cantonales, la densidad poblacional, el volumen de producción y el Índice de Viabilidad Técnico-Social (IVTS), establecido por la Secretaría de Planificación Sectorial (SPS) del MOPT. Para garantizar el mayor beneficio para los pobladores de la zona, que permite un mayor acceso a servicios y la comunicación entre poblaciones



## 2.2 Teorías que fundamentan la investigación

A continuación, se consideran diversos argumentos acerca de los procesos de planificación, rendición de cuentas y evaluación que establece la AP, esto entorno a las responsabilidades, competencias y funciones de las Municipalidades, para la gestión y planificación de la RVC. Esto con la finalidad de analizar el nivel de eficacia y eficiencia que poseen los Gobiernos Locales en la ejecución presupuestaria y financiera de los fondos destinados a la atención de la RVC.

La rendición de cuentas a nivel organizacional del Sector Público se encuentra regulado en el artículo 11 de la Constitución Política y artículo 11 de la Ley de Administración Pública. Estas regulaciones a nivel Municipal exigen que se realicen informes detallados sobre las obras efectuadas y el estado de los proyectos que se encuentran en desarrollo. Esto permite a los municipios dar a conocer a los pobladores el estado de avance de los proyectos relacionados con los caminos cantonales y el nivel de ejecución de los recursos asignados. A su vez, conlleva a definir la percepción que posee la sociedad costarricense, con respecto al estado de las vías cantonales.

Relacionado a la rendición de cuentas, eficacia y eficiencia de las entidades para la gestión de proyectos, Jorge Hintze través de su ponencia “Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público”, describe varias formas de evaluar el desempeño de las organizaciones ante la gestión de proyectos y que tipo de evaluación se puede adaptar a cada uno según las características y resultados que se quieren obtener. Para esta investigación se toma en cuenta que “...la eficiencia, como es sabido, alude a la medida en que se aprovechan los recursos: cuando más valor se logra con el mismo o menor empleo de recursos, mayor es la eficiencia y, a su vez, menor cuando ocurre lo contrario (la eficiencia, a diferencia de la eficacia, no toma en cuenta lo planificado) La eficiencia es un criterio de evaluación que se refiere a los procesos (donde se usan los recursos), mientras que la eficacia se refiere a los resultados de los mismos.” (2003, pág. 21).

Seguidamente, Josep Maria Guinart i Sola, en su ponencia de “Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas” plantea que “...partiendo del presupuesto de la entidad se obtienen una serie de ratios o indicadores que permiten visualizar, de forma sencilla, proporciones e índices que completan la información obtenida de la liquidación del presupuesto.” (2003, pág. 10). Estos indicadores permiten establecer correlaciones entre la ejecución, el proceso de presupuestación y la planificación de cada proyecto, para identificar la eficacia y eficiencia de los recursos utilizados por cada municipio.

Por otro lado, José Manuel Prado Lorenzo e Isabel María García Sánchez en su artículo “Los indicadores de gestión en el ámbito municipal: implantación, evolución y tendencias”, establecen que “como en cualquier unidad económica, la información necesaria para conocer la actuación de la administración pública requiere un sistema de control estable acerca de la racionalidad con que se han administrado los recursos.” (s.f., pág. 3). Esto permite señalar que a nivel organizacional se debe contar con un plan estratégico institucional, donde se establezca con claridad los objetivos que se desean alcanzar, las metas, los procesos que lo definen y el periodo de desarrollo. Además, debe contar con los parámetros e indicadores que permiten evaluar la eficiencia y eficacia de los recursos utilizados en cada proyecto planteado.

Además, se requiere de una revisión constante de los objetivos y metas planteados para desarrollar los proyectos, mismos que necesitan evaluaciones periódicas que definan el estado de la gestión llevada a cabo.

Se considera clave identificar las oportunidades de mejora en el desarrollo de proyectos en la AP, recalcando el hecho que los Gobiernos Locales se deben enfocar en la ejecución de acciones que promuevan el desarrollo de la comunica y sean de fácil percepción por parte de los ciudadanos, ya que, atañen directamente a su vida cotidiana.

## Capítulo 3. Metodología

En este capítulo se define el enfoque de investigación y el diseño que se emplea para el estudio, la población objetivo y la muestra establecida para la investigación. También, se definen las variables a analizar, las técnicas e instrumentos para la recolección de información, los métodos de análisis y validación de la información. Por último, se elabora un cuadro de congruencia, que permite establecer la correlación existente entre el tema investigativo, los objetivos y las variables establecidas.

### 3.1 Enfoque

El enfoque metodológico empleado en el desarrollo de la investigación es tanto cualitativo como cuantitativo, debido a que el análisis de la gestión de la Red Vial Cantonal (RVC), conlleva el estudio de diferentes fuentes de información tales como: el Código Municipal, la leyes, reglamentos, normas, decretos y manuales relacionados con las competencias, funciones y regulaciones establecidas para la Gestión de la Red Vial Cantonal (GRVC). Así como los índices de desempeño municipal, planes de infraestructura, documentación acerca de la gestión y ejecución de los fondos destinados a infraestructura vial cantonal (Planes Anuales Operativos (PAO), los informes de labores y presupuestos municipales).

Algunas características que presenta la metodología de esta investigación son las siguientes:

- Establecimiento de un problema definido y delimitado, las preguntas de investigación se generan a partir del problema planteado y son específicas para abarcar el problema en su totalidad.
- Se realiza un estudio documental para la realización de un marco teórico.
- Sigue un patrón estructurado para realizar la investigación.
- Sensibilización con el entorno donde se realiza el estudio.
- Utiliza la revisión de documentos bibliográficos como técnica de recolección de datos.

- Se emplean métodos de recolección de información no estandarizados y aplica métodos de análisis estadísticos.

(Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.46).

La investigación analiza, describe, comprende e interpreta la concordancia entre los procesos de planificación a mediano plazo, presupuestación y ejecución llevada a cabo por los Gobiernos Locales de Flores, Curridabat y Oreamuno, con respecto a las competencias transferidas por el MOPT para la GRVC, esto mediante la comparación de los planes quinquenales, los presupuestos, los informes de gestión y el resumen del estado de la RVC que se encuentra en el Índice de Gestión Municipal del periodo 2014-2018.

Al ser una investigación de índole cualitativa y cuantitativa, se busca identificar las variables que inciden en el cumplimiento de las funciones delegadas a las municipalidades a partir de la entrada en vigencia del Decreto N° 40137-MOPT, Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la RVC. A esto hace referencia Hernández et al (2014), cuando indican que dentro de la investigación cualitativa “el investigador, más que fundamentarse en la revisión de la literatura para seleccionar y definir las variables o conceptos clave del estudio, confía en el proceso mismo de investigación para identificarlos y descubrir cómo se relacionan.” (p.11)

Así mismo, Maguiña (2009) establece que:

Los métodos cualitativos para la recopilación de datos tienen una función muy importante en la evaluación de impacto, ya que proporcionan una valiosa información para comprender los procesos que existen tras los resultados observados y evalúan los cambios en la percepción que tienen las personas en su bienestar. (p.9)

El estudio pretende acercarse a un análisis de la gestión administrativa municipal con respecto a la asignación de las competencias para la GRVC. El mismo identifica el nivel de

contribución al desarrollo del cantón, según las necesidades en cuanto a infraestructura vial cantonal.

### 3.2 Diseño

El diseño del enfoque es explicativo secuencial, ya que como lo establecen Hernández, Fernández y Baptista (2014) "...se caracteriza por una primera etapa en la cual se recaban y analizan datos cuantitativos, seguida de otra donde se recogen y evalúan datos cualitativos." (p. 554). La primera parte del estudio se realizará con datos cuantitativos para después determinar la serie de datos cualitativos de las administraciones municipales y las correlaciones que se determinen para brindar los niveles de concordancia entre las variables de estudio.

Se realiza un análisis de los procesos administrativos de planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la RVC. Con la ayuda de los datos cuantitativos de los presupuestos y la ejecución de los fondos, aportes del MOPT considerados como los ingresos para realizar dicha función. Por otra parte, se recabarán los datos cualitativos y cuantitativos como la planificación y estado de las vías, mediante los informes de labores, Plan Presupuestario y Planes Quinquenales, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Índice de Gestión Municipal.

Estos datos cualitativos y cuantitativos permiten definir los parámetros de acción para profundizar en la gestión administrativa de los Gobiernos Locales para determinar qué aspectos inciden en la gestión de sus competencias.

### 3.3 Población

La población en estudio para la presente investigación es finita y se encuentra compuesta por tres municipalidades, localizadas en el Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica, estos municipios son Flores, Curridabat y Oreamuno, localizados en las provincias de Heredia, San José y Cartago, respectivamente, se consideran sus autoridades y funcionarios responsables de la GRVC.

Se debe considerar que dichas municipalidades son entidades con autonomía administrativa, normativa, territorial y financiera, encargadas de gestionar y solventar las necesidades presentes en la comunidad a la que pertenecen, siendo parte de sus responsabilidades mediante la ley de competencia administrativa, gestionar y ejecutar obras en la RVC.

### 3.4 Muestra

Para la selección de los citados gobiernos locales se realizó de manera aleatoria por conglomerados, mediante el método de agrupar y comparar características semejantes entre los 82 municipios del territorio nacional, con respecto al porcentaje de ejecución presupuestario ejecutado para la RVC, estado de las vías según el porcentaje o cantidad de kilómetros categorizados en excelente, bueno, regular, mal y muy mal, además, si poseen o no un Plan Quinquenal, periodo de los planes y cantidad de kilómetros.

El procedimiento empleado para determinar la selección de estas municipalidades es el siguiente:

- 1- Primero se debe seleccionar los cinco mejores municipios de cada una de la lista de tres categorías originadas según el porcentaje de presupuesto ejecutado:
  - Grupo entre 0% igual o menor a 50%.
  - Grupo mayor que 50% igual o menor a 70%.
  - Grupo mayor 70% igual o menor a 100%.

- 2- Se realiza otro filtro según el porcentaje de estado de las vías cantonales, de los grupos resultantes de seleccionan nuevamente las cinco mejores municipalidades.
- 3- El último filtro se efectúa según la cantidad de kilómetros que poseen cada gobierno local, dividiendo éstas en tres grupos y extrayendo las cinco mayores municipalidades de cada grupo.

Una vez obtenidos los tres grupos de quince municipalidades, estos se comparan para identificar aquellas municipalidades que se repiten en las tres categorías. Además, se dividen en dos categorías: Con Plan Quinquenal o Sin Plan Quinquenal y el periodo que contempla el mismo, extrayendo las tres municipalidades que cumplan con plan quinquenal en un periodo similar y que se encuentren en los grupos extraídos con anterioridad. Bajo estas características se logran identificar a las municipalidades de Flores, Curridabat y Oreamuno.

### 3.5 Categorías de análisis

A continuación, se detalla las variables planteadas en la investigación mediante la interpretación conceptual, operacional e instrumental.

**Tabla 1. Categorías de análisis**

Variables	Conceptual	Operacional	Instrumental
<b>Planificación</b>	Se puede conceptualizar planificación como “el proceso sistémico, integral, racional y continuo de previsión que se traduce en elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo con miras a	Proceso sistemático mediante el cual se establecen los objetivos, metas, proyectos y programas de acuerdo a las prioridades de cada cantón en cuanto a su GRVC.	Documentos de planes quinquenales

	<p>lograr objetivos y metas en un tiempo y espacio determinado, que utiliza un conjunto de procedimientos metodológicos para abordar la actividad de previsión, organización y uso de los recursos disponibles y potenciales.”</p> <p>(MIDEPLAN, 2014, p.83).</p>		
<p><b>Presupuestos de los Gobiernos Locales</b></p>	<p>Se define como: “Acción encaminada a cuantificar monetariamente los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto, atendiendo a lineamientos generales que conforman por parte de las áreas competentes, los criterios y procedimientos</p>	<p>Consideran el Artículo 8 de la Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos se recabará la información de los siguientes puntos: El presupuesto de ingresos, que comprenderá los generados por la recaudación de tributos, la prestación y venta de bienes y servicios, las transferencias, donaciones y otros,</p>	<p>Datos que según lo establecido en el artículo 52 de la Ley 8131 deben enviarse a la CGR, propiciando mayor transparencia y control se encuentran en el sitio web de la y estos datos se tabulan mediante una matriz que incluirá toda la información.</p>



	<p>a aplicarse para llevarlos a cabo.” (MIDEPLAN, 2014, p. 84).</p>	<p>así como las fuentes de financiamiento, internas o externas.</p> <p>El presupuesto de gastos, que comprenderá todos los egresos previstos para cumplir los objetivos y las metas.</p> <p>c) La programación de actividades y metas esperadas para el período, según el nivel de detalle definido en el reglamento.</p>	
<p><b>Ejecución presupuestaria</b></p>	<p>Se entiende como ejecución presupuestaria al instrumento que “comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, asignados en el presupuesto con el propósito de obtener bienes y servicios en la cantidad y oportunidad prevista, en</p>	<p>La información que se debe obtener es la que las municipalidades deben generar para las liquidaciones presupuestarias cumpliendo con el Artículo 50 de la Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y que</p>	

	<p>concordancia con las posibilidades financieras.” (MIDEPLAN, 2014, p. 50)</p>	<p>establece lo siguiente Finalizado el ejercicio económico, la Contabilidad Nacional, con el apoyo de las dependencias correspondientes, preparará el resultado contable del período y su efecto sobre el patrimonio nacional, así como la liquidación de los ingresos y egresos del presupuesto nacional y los hará del conocimiento del MH.</p>	
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia, 2019.

### 3.6 Técnicas e instrumentos de recolección de la información

Por la naturaleza de la información, se utilizarán dos mecanismos de recolección de información. En primera instancia, se realizará una recopilación documental en los Gobiernos Locales y en la CGR de los planes quinquenales, presupuestos, liquidaciones presupuestarias y los informes del Índice de Gestión Municipal donde se establece el estado por kilómetros de la RVC

Por otra parte, se aplicarán entrevistas en profundidad a las alcaldías y el encargado de planificación, presupuestación y ejecución presupuestaria en su determinado Gobierno

local, ya que se requiere información más personalizada sobre los procesos que se desarrollan y en ocasiones estos datos no se manejan en prosa.

### 3.7 Métodos y técnicas de análisis de la información

Los métodos de investigación son aquellos utilizados para la interpretación de la información y desarrollo investigativo del tema de estudio. Estos permiten que la información sea recolectada mediante encuestas, entrevistas, observaciones, revisión bibliográfica y documental. Siendo analizada mediante matrices, diagramas, líneas de tiempo y cuadros comparativos.

El presente estudio considera los siguientes métodos:

**Método Descriptivo:** Permite identificar, describir e interpretar los factores que contextualizan la realidad presente en cada RVC, contribuyendo a la recolección de información necesaria para la investigación de acuerdo con los parámetros de estudio establecidos y las características de cada municipio. Esto por medio de técnicas para la sintetización de la información que aportan la simplificación de los datos e información analizada que conlleva al descarte de aquellos que no sean indispensable en el desarrollo del estudio.

**Método Analítico:** Al obtener una descripción general de la información se procede a la distinción y clasificación de los elementos presentes en cada una de las municipalidades analizadas, esto mediante las técnicas de análisis funcional, donde se identifica cómo estos factores se relacionan entre sí para generar los resultados obtenidos según sus objetivos planteados y análisis estático, que estudia un periodo específico de ejecución de planes quinquenales y como estos se desarrollaron durante este tiempo.

**Método Comparativo:** Con el propósito de encontrar factores, variables y elementos tanto internos como externos comunes entre las municipalidades Flores, Curridabat y Oreamuno,

para él logra de los objetivos y metas alcanzados para el mejoramiento del estado de la Red Vial Cantonal y el manejo de los recursos disponibles.

### 3.8 Validación de la información

Para garantizar la autenticidad de la información recolectada y la veracidad de la investigación se realiza la comparación de informes de labores de municipales, informes emitidos por la Contraloría General y los Planes Quinquenales Municipales, los PDN, Planes Regionales e informes emitidos por el MIDEPLAN, y el Informe del Estado de la Nación (IEN).

Se incluyen matrices con la información recabada de las labores efectuadas, los procesos de planificación, presupuestación y ejecución, los efectos e impactos logrados, los estados que presenta la RVC, entre otros.

### 3.9 Cuadro de Congruencia

El Cuadro de Congruencia, permite definir la correlación existente entre el título, el problema, el objetivo general, los objetivos específicos y las preguntas específicas de la investigación.

**Tabla 2. Cuadro de Congruencia**

<b>Título</b>
Efecto de la planificación a mediano plazo en el estado de la Red Vial Cantonal: Casos Flores, Curridabat y Oreamuno periodo 2014-2018.
<b>Problema</b>

¿Cuál es el nivel de vinculación existente entre los procesos de planificación y presupuestación con la ejecución y estado actual de las carreteras que componen la RVC?

**Objetivo General**

Determinar el nivel de congruencia entre los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de la gestión municipal con el estado de la RVC periodo 2014-2018, en los casos: Flores, Curridabat y Oreamuno

Objetivos Específicos	Preguntas Específicas
Detallar los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la RVC en el periodo 2014-2018	¿Cuáles han sido los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los fondos para la atención de RVC, durante el periodo 2014-2018?
Analizar la congruencia entre la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la RVC en el periodo 2014-2018	¿De qué manera se vincula la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos para la para la atención de la RVC en los años 2014-2018?
Comparar los elementos extraídos del análisis anterior, para la determinación de la influencia que ejercen los procesos de planificación, presupuestación y ejecución en el estado de las vías cantonales.	¿Cuál es la influencia de los procesos de planificación, presupuestación, y ejecución en el estado de las vías cantonales?

Fuente: Elaboración propia, 2019.

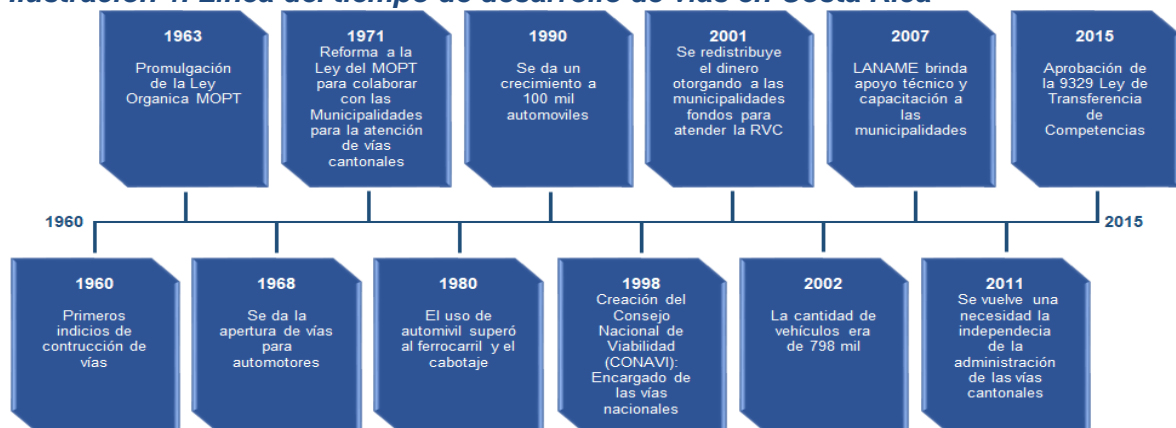
## Capítulo 4. La planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la Red Vial Cantonal

El presente capítulo desarrolla una breve descripción histórica sobre la evolución de los caminos terrestres en Costa Rica. Muestra las primeras entidades encargadas de llevar a cabo el desarrollo, conservación y planificación de las vías nacionales como cantonales. Además, del origen de la normativa regulatoria, las competencias atribuidas a cada institución que intervienen en los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de proyectos viales.

La apertura de nuevas vías es congruente con la tendencia hacia la sustitución de modalidades de transporte como el cabotaje, el ferrocarril, el tranvía y los carretones y carretillas de mano. Entre 1960 y 1980, el transporte automotor se convirtió en el principal medio de transporte de personas y mercancías, fomentado por el desarrollo urbano, por los bajos precios del petróleo hasta 1973, y por el declive del transporte de cabotaje y del ferrocarril.

A continuación, se muestra una Línea de tiempo que permite una mejor percepción de la cronología de los eventos desarrollados en torno a la construcción de vías en Costa Rica.

**Ilustración 1. Línea del tiempo de desarrollo de vías en Costa Rica**



Elaboración propia, 2019

A nivel nacional, la historia de la RVC se remonta desde los años 60. En esta época se desarrollan proyectos relacionados a vías terrestres de comunicación que permiten el paso de los vehículos de aquella época debido a que "...es evidente la importancia que tienen los hidrocarburos en el sistema productivo costarricense a partir de la década de 1960, pues es hacia esa fecha que se observa un incremento en el consumo de hidrocarburos y vehículos" (D'Alolio, 2006, p.25).

La Costa Rica del siglo XX, reemplaza poco a poco los medios de transporte tradicionales de la época (animales de carga y carretillas) por vehículos de hidrocarburos. Este cambio trasciende a nivel global, ya que:

Poco a poco los motores de combustión interna comenzaron a ocupar el espacio de los animales de carga en sus faenas y en los caminos, hasta que el consumo de hidrocarburos pasó a ser indispensable globalmente y su uso se extendió a lo largo de distintas geografías; impulsado por los bajos precios que hasta ese momento se habían mantenido (D'Alolio, 2006, p.23).

La administración de las carreteras y caminos públicos conformados tanto por la RVN como por la RVC en sus inicios fue una competencia atribuida al MOPT, desde el año 1963 con la promulgación de su ley orgánica. En ésta se establece, forma bastante general, que le corresponde al MOPT: "Construir, mantener y mejorar las redes de carreteras y caminos del país y regular y controlar el transporte por carretera". (Asamblea Legislativa, 1963, p.1). Es así como a finales de los años 60 se inicia la apertura de vías, considerando que para el país el ferrocarril era un medio de transporte muy relevante para el desarrollo de la economía.

En el año 1971 con la reforma a la ley de creación del MOPT, se establece que a este Ministerio le corresponde: "Colaborar con las Municipalidades en la conservación de los caminos vecinales" (Ley N°4786, 1971, p.1). Es decir que la Administración de la RVC les corresponde a los gobiernos municipales, tal como lo establece la actual Ley General de Caminos Públicos. El MOPT se limita a coadyuvar en su conservación. Sin embargo, para

esa época las municipalidades no contaban con los recursos necesarios, para la atención de esta competencia.

En el año 1980, en Costa Rica el uso del ferrocarril es superado por el automotor como resultado de la gran apertura a nivel mundial del mercado de los automóviles, que traen consigo el declive del transporte de cabotaje y del ferrocarril.

Según D'Alolio (2006) en San José, en el año 1990 más de cien mil vehículos circulan las calles, mismos que aumentan en cien mil vehículos en periodos menores de cinco años. Doce años después el número se incrementa a más de setecientos mil autos que circulan en las vías a nivel nacional. Esta cantidad de vehículos trae consigo la preocupación del Estado de regular, mediante la constitución de políticas públicas, esta nueva forma de transporte.

Como resultado de esta preocupación, en 1998 se da la creación del CONAVI, órgano adscrito al MOPT, a este se le transfieren algunas competencias que eran potestad de la Cartera. Es así como la Ley No. 7798 de creación del CONAVI, en su Artículo 4 establece que es objetivo del Concejo: "Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del MOPT." (Asamblea Legislativa, 1998).

Por otra parte, el ente encargado de brindar la atención a la RVC es el MOPT hasta el año 2001, esto debido a que comienza a regir la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, la cual redistribuye los ingresos obtenidos mediante el impuesto único a los combustibles para dotar a las municipalidades de los recursos necesarios para atender la RVC.

Es importante recalcar el papel del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica (UCR), que como entidad técnica y especializada en la materia de infraestructura vial desde el año 2007 "...brinda asistencia técnica y capacitación a las municipalidades, con el propósito de fortalecer sus procesos de gestión vial." (Campos, 2010, p.6).



Cronológicamente en Costa Rica, y en otros países de la región, el aumento de vehículos hacía necesario más vías por las cual transitar, y más regulación. Tal como lo señala el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2019):

Costa Rica tiene una de las redes viales más densas de América Latina y el Caribe (ALC), con 76 km de vías por cada 100 km<sup>2</sup> de superficie. Esta es amplia comparada con toda ALC (30 km/100 km<sup>2</sup>), y en particular con los países de Centroamérica. (p.11).

El BID (2019) expone las condiciones de nuestra red vial, con una extensión total mayor a los 42.802km, de las cuales menos del 25% se encuentra pavimentada (9.750 km) contra 33.050 km sin pavimentar. Del total de vías la RVN representa un poco más del 30%, mientras que la RVC le corresponden 29.014 km, es decir un 70% de red de caminos.

En esta misma línea el BID (2019) hace un análisis referente al estado de la red vial del país, concluyendo que la misma es la peor de la subregión Centroamericana y Panamá:

Con un índice de 2,6 sobre 7, menor al promedio 10. El transporte carretero es el principal medio de movilización de personas y bienes en el país: en 2011 este modo representó más que 99% en el desplazamiento nacional 11 y alrededor del 19% del valor total de las importaciones y exportaciones 12. Además, aproximadamente el 49% del Producto Interno Bruto (PIB) de Costa Rica está compuesto por sectores con alto potencial logístico, entre ellos la agricultura (6%), transporte y almacenaje (9%), y turismo y servicios (BID, 2019, p.11).

Más del 90% de la RVC se encuentra en un estado regular y malo. Lo anterior permite esclarecer la situación actual de la RVN y RVC, que como se visualiza en términos de esta investigación, en su mayoría es RVC. El BID (2019) señala además que, dadas esas condiciones, se intensifican los siniestros de tráfico mortales, los cuales al 2017 superan los 450 fallecidos en carretera.

Ahora bien, hasta el 2011, las vías nacionales y cantonales se financiaban con presupuesto del MOPT es así, que, por la complejidad en los últimos años, y la evolución que han seguido las vías en el país en conjunto con el uso del transporte, que la independencia de funciones se vuelve una necesidad para la sociedad costarricense.

Dicha necesidad involucra recursos del BID a través del Contrato de Préstamo No. 4507/OC-CR, el desarrollo de nuestra red de caminos, es así como en la Ley No. 8757 de “Aprobación del Convenio de Cooperación para el financiamiento de proyectos de inversión CR-X1007 entre la República de Costa Rica y el BID para financiar el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) y sus reformas” (Sistema Costarricense de Información Jurídica, [SCIJ], 2019).

Esto permite llegar al hito de la RVC con la transferencia de competencias mediante la Ley N° 8114. De esta forma, actores como el BID, el MOPT, las Municipalidades, el Gobierno Central, la Asamblea Legislativa y otros actores sociales-políticos permiten esta transferencia de competencias.

El siguiente esquema tiene la finalidad de resaltar los principales hallazgos del desarrollo de legislación y políticas públicas desde el año de 1960.

***Esquema 1. Condiciones técnicas y normativas para la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la Red Vial Cantonal***



Fuente: Elaboración propia, 2019.

Se identifica que a nivel nacional se posee un marco legal bastante amplio y sólido en temas de gestión vial, mismo que definen la creación de instituciones como el MOPT y el COSEVI. Así como, las transferencias de competencias a las municipalidades y la procedencia de los fondos necesarios para gestionar los proyectos desarrollo vial para cada cantón.

#### 4.1 Marco Regulatorio de la Gestión de la Red Vial Cantonal

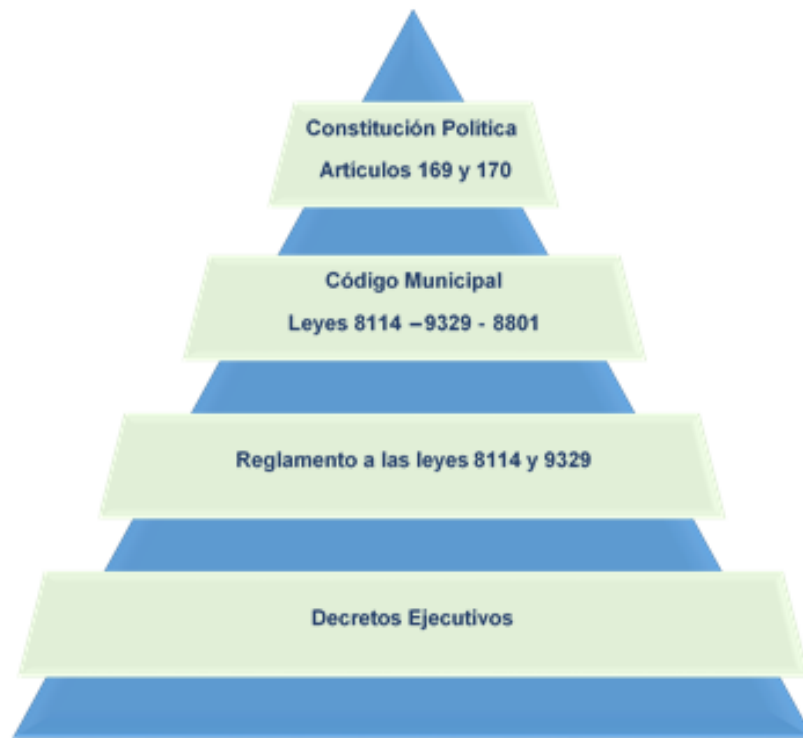
El presente apartado busca delimitar el marco regulatorio que rige la GRVC a nivel nacional, permitiendo partir de la normativa más general a la normativa específica relacionada con la RVC. Se identifica la evolución normativa que establece la atribución de funciones y competencias en esta materia a los municipios por parte del MOPT. Además, define la participación de distintas instituciones para brindar apoyo a los municipios en materia de planificación, presupuestación y ejecución de proyectos viales.

Considerando que el objeto de estudio de la presente investigación se realiza en la AP costarricense es de suma importancia recapitular los aspectos legales que enmarcan el desarrollo de la Gestión en los Gobiernos Locales.

Tomando en cuenta que los funcionarios del Sector Público deben regirse bajo el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Ley de Administración Pública en el cual se define que “La AP actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.” (SCIJ, 2019).

Con base en el artículo anterior, se debe realizar un compendio de la legislación alrededor de la RVCI, para una mejor comprensión se utilizará el apoyo de una pirámide de Kelsen de la normativa costarricense, en esta se escalonan por nivel de relevancia y de la aplicabilidad en la gestión municipal. Además, se especificarán los artículos más importantes a tomar en cuenta para el desarrollo correcto de la planificación, presupuestación y gestión municipal.

## **Esquema 2. La normativa costarricense y la gestión municipal**



*Fuente: Elaboración propia, 2019.*

La Constitución Política es la base prioritaria y fundamental ante cualquier proceso. En el artículo 169 se establece que “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.” (SCIJ, 2013).

En el artículo 170 de Constitución Política (1949) se indica que las Municipalidades recibirán el 10% de los ingresos calculados para el periodo presupuestario determinado y mediante el transitorio indica que estos fondos se trasladarán paulatinamente 1,5% por año. Dejando claro para el sector municipal el margen de acción con el que desempeñará sus labores. Seguidamente en la pirámide se puede observar el Código Municipal en el cual se definen los procesos administrativos de los Gobiernos Locales, aspectos procedimentales que ya se mencionaron anteriormente.

Por otra parte, la Ley 3155, Ley de creación del Ministerio de Transportes para el año de 1963, indica que la administración de las carreteras y caminos públicos conformados tanto por la RVN como por la RVC en sus inicios fue una competencia atribuida al MOPT estableciendo de una forma bastante general que le corresponde “Construir, mantener y mejorar las redes de carreteras y caminos del país y regular y controlar el transporte por carretera”. (Asamblea Legislativa, 1963, p.1).

En relación con esto la Ley 8801 para la Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, en la cual se establece que el proceso de transferencia se realizará de forma gradual y que para esto la Asamblea Legislativa deberá aprobar mediante leyes especiales las competencias a transferir.

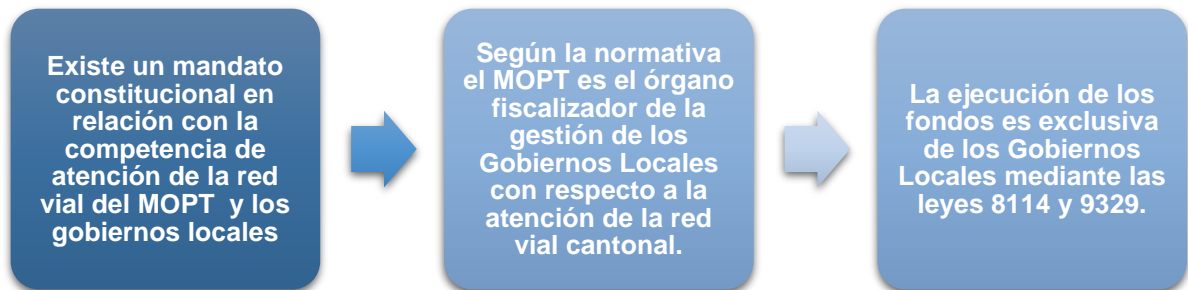
Con base en las disposiciones anteriores, es en el año 2015 que se publica la Primera Ley especial para la Ley 9329 de Transferencia de Competencias concernientes a la Atención Plena y Exclusiva de la RVC por parte de las Municipalidades. En esta ley se establecen no sólo las nuevas facultades exclusivas de las municipalidades para la administración de su red vial, también se designan nuevos roles en este tema para el MOPT como órgano fiscalizador y coordinador encargado de la rectoría técnica y para el MIDEPLAN al cual le corresponderá verificar las capacidades de los gobiernos locales para la GRVC y en caso de requerirse establecer planes de mejoramiento. (CGR, 2018).

En esas disposiciones, cabe mencionar el papel del MOPT, y su carácter de observancia en los procesos técnicos concernientes a la RVC, un rol de fiscalizador que al final suma en la gestión de los gobiernos locales en la correcta planificación, presupuestación y ejecución de los fondos destinados a las vías cantonales.

Así también, el perfil que cumple el MIDEPLAN, en su capacidad de asesoramiento y verificación en la gestión de los gobiernos locales, tal así, que la ley le faculta en el establecimiento de planes, un punto importante que sin duda impacta en la planificación que llevan a cabo los municipios.

Por otra parte, la Ley 9371 de “Eficiencia en la Administración de Recursos Públicos” define, por medio del artículo 10, los parámetros para el giro de las transferencias provenientes de Gobierno Central. Y a partir de esta ley surgen una serie de decretos que emite el MH en donde se solicitan requisitos como la planificación de compras del periodo, liquidaciones presupuestarias, informes de rendición de cuentas, entre otros; y para los cuales han sufrido varias modificaciones con el objetivo de generar mayor agilidad en el uso de los recursos.

**Esquema 3. Acerca del marco regulador de la Red Vial Cantonal**



Fuente: Elaboración propia, 2019.

A nivel de la GRVC se identifica que existe un marco regulatorio nacional bastante claro que permite identificar a los municipios como las entidades responsables de la atención de los caminos cantonales, esto con la fiscalización por parte del MOPT en temas de atención, el MIDEPLAN en relación a la planificación de proyectos y el MH con respecto a la ejecución presupuestaria.

## 4.2 Planificación y Presupuestación

A continuación, se presenta una descripción cronológica de la planificación y presupuestación de la RVC en Costa Rica, según la creación del marco normativo que la regula. Así mismo, señala los actores encargados a nivel municipal de planificar y gestionar los recursos disponibles para efectuar proyectos relacionados con la RVC.

La aplicación de la planificación regional en nuestro país recae para 1962 en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), sin embargo, tiempo después, eran especialistas internacionales que visitaban el país, quienes emitían informes técnicos:

Entre estos esfuerzos, cabe destacar la enorme colaboración recibida de agencias internacionales de asistencia técnica que, a través de becas y enviando especialistas, han logrado promover un poco la aceptación del concepto, produciendo un cierto respaldo para aquellos organismos del Estado que se ocupan de estas actividades en Costa Rica. Estos especialistas nos han dejado informes técnicos muy valiosos. (Morales Albán, 1962, p.42)

Con respecto a la responsabilidad de planificación de la red vial en 1970 se emite la Ley 3155 la cual crea el Ministerio de Transportes que sustituyó el Ministerio de Obras y le transfiere la responsabilidad de atender las intervenciones en la red vial. Para 1971, por medio de la Ley 4786 se define que el MOPT es la instancia rectora para gestionar la red vial. En 1972, con la ley 5060, se hace la separación de RVN, RVC y sus respectivas subdivisiones. Para los años 90, se crea el CONAVI, ente desconcentrado del MOPT al que se le delega la atención de la Red Vial.

En el 2001 se crea la JCV para reforzar el rol de las municipalidades en temas de planificación de vías cantonales, son nombradas por el Consejo Municipal de cada cantón, según el Artículo 10 del Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la RVC y el PNSV.

La planificación y el proceso presupuestario son parte fundamental de la gestión, ya que determinan los objetivos y metas a alcanzar, visualizar la priorización de los proyectos, la cantidad de caminos y vías cantonales que existentes en la zona, la distribución (según requerimiento de mantenimiento, reparación y reconstrucción) de las vías. Además, permite identificar la cantidad de los recursos disponibles para la ejecución de las obras a efectuar. Esto debido a que la planificación y la presupuestación son procesos paralelos, pero a nivel organizacional se visualizan como procesos independientes.

Las municipalidades cuentan con autonomía administrativa, política y financiera concedida por la constitución política en los artículos 169 y 170, derivado de esto, en el Código Municipal (1998) se dan las potestades y capacidades de planificar y presupuestar para su territorio mediante el artículo 4 que establece:

La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera [1] que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes: b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos. c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control. f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población. (Código Municipal N°7794, 1998, p. 8-9).

Además, de dichas potestades administrativas y financieras del gobierno local, cuenta con la jurisdicción territorial delimitada para hacer valer los intereses del cantón, los cuales que en su jurisdicción y en el artículo 3 del Código Municipal (1998) le permite la competencia de coordinación con la administración pública para la inversión de fondos públicos o construcción de obras públicas, sean estas vías nacionales:

La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la AP 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. (Código Municipal N°7794, 1998, p. 8-9).

Tal y como se plantea en el Código Municipal (1998) se faculta la coordinación entre instituciones con el gobierno local en la acción de inversión pública, pero también, el mismo Código Municipal (1998) en el artículo 6, impone dicha coordinación de las acciones en aquellas obras que se ejecutan: “La municipalidad y los demás órganos y entes de la AP deberán coordinar sus acciones. Para tal efecto deberán comunicar, con la debida anticipación, las obras que proyecten ejecutar” (Código Municipal N°7794, 1998, p. 14).

El artículo 3 y 6 del código municipal son referentes en materia de planificación para el municipio, dado que le insta a una coordinación de sus acciones antes de la gestión y propiamente de la presupuestación. Como se ha mencionado, la planificación y el proceso presupuestario visualizan los objetivos y prioriza en razón de los recursos a necesitar para cumplir con las necesidades locales, dicha planificación obedece a una coordinación vista desde Código Municipal (1998) con todas las instituciones concernientes, específicamente mediante convenios, como así lo hace valer el artículo 7 de este Código, y promueve una planificación interinstitucional en la administración pública descentralizada: “Mediante convenio con otras municipalidades o con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón o en su región territorial.” (Código Municipal N°7794, 1998, p. 14).

En la administración de la red vial, específicamente en los procesos de planificación y presupuestación, el Concejo Municipal también cuenta con una meta de participación en la coordinación de acciones del ordenamiento urbano, estableciendo el artículo 13 del Código Municipal (1998) las siguientes atribuciones:

**Tabla 3. Rol del Concejo Municipal en la GRVC**

<b>Rol del Concejo Municipal en la GRVC</b>
Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.
Resolver los recursos que deba conocer de acuerdo con este código.
Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones.
Comunicar, al Tribunal Supremo de Elecciones, las faltas que justifiquen la remoción automática del cargo de regidor o alcalde municipal.
Dictar las medidas de ordenamiento urbano.

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Municipal N°7794, 1998, p. 20-24

Además de la participación del Concejo Municipal, la alcaldía municipal le corresponde las obligaciones jurídicas en la coordinación de acciones dentro del proceso planificación-presupuesto, de acuerdo al artículo 17 del Código Municipal (1998), dichas actividades le requieren la presentación de ejercicio presupuestario, con la concordancia del PDM, presentación que le corresponde coordinar con el Concejo Municipal para su aprobación:

Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones: i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el PDM, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación. (Código Municipal N°7794, 1998, p.30 -31).

Tomando en cuenta las atribuciones del Código Municipal y su relevancia en el proceso de planificación y presupuesto por parte de todos los gobiernos locales, no puede pasar desapercibido la jurisdicción que se le atribuye a las Municipalidades por medio del Decreto

Nº 40137-MOPT, Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la RVC, el cual señala las siguientes responsabilidades:

**Tabla 4. Principales responsabilidades del municipio**

Principales responsabilidades del municipio
Elaborar y ejecutar los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo.
Promover la modalidad participativa de ejecución de obras, a través del fortalecimiento de las organizaciones locales y su vínculo con otras instancias afines.
Realizar y actualizar el inventario de la red de calles y caminos del cantón
Utilizar y mantener actualizado un SGVI o similar para la administración de la infraestructura vial cantonal.
Mantener un expediente de cada uno de los caminos del cantón, que contenga el inventario vial, el inventario de necesidades, la lista de colindantes, las intervenciones e inversiones realizadas, así como las organizaciones comunales involucradas, entre otros.
Priorizar los proyectos viales a ejecutar dentro de las respectivas jurisdicciones, tomando en consideración los criterios técnicos.
Reglamentar la previsión vial, la obtención de derechos de vía mediante donaciones y la colaboración de las organizaciones comunales en la vigilancia del derecho de vía.

*Fuente: Elaboración propia con base en la Ley N°9329, 2015, p. 6-7.*

Lo anterior, permite resaltar la potestad de las municipalidades de realizar convenios y contratos que les permiten la ejecución de obras o servicios, estos se pueden efectuar entre municipios, entidades públicas o privadas. Este tipo de relaciones les permite ejecutar: "...obras comunales en forma conjunta por la posición geográfica de la obra a realizar contribuyendo a una mejor planificación y utilización de los fondos públicos en la región." (UNGL, 2013, p.16).

La planificación presupuestaria de cada municipio es aprobada por la CGR. Esta debe contemplar las necesidades presentes en el cantón y no podrá destinarse "...más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración." (Asamblea Legislativa, 1998, p. 42).

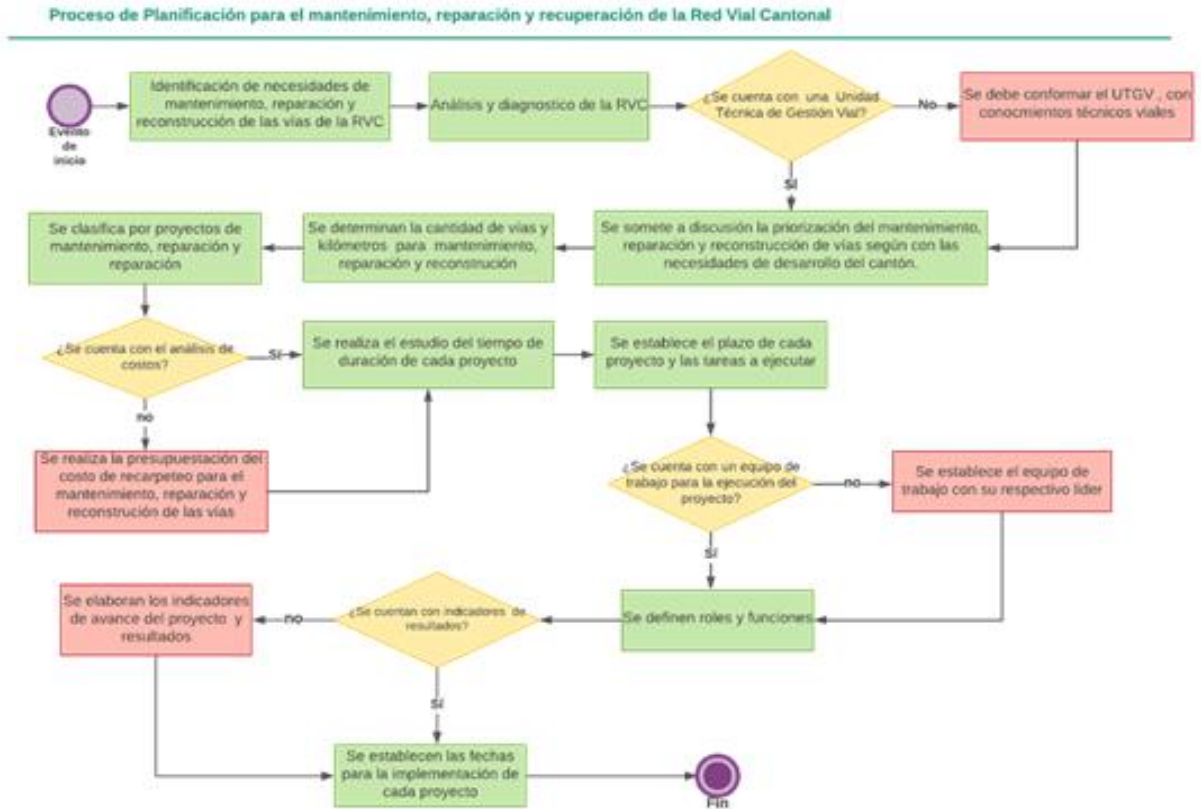
Como si fuera una guía de acción de tres pasos, la planificación es el inicio para dar con la tarea, en este caso, los fondos de la RVC.

Una vez establecido el origen de los fondos que recibirán las municipalidades, en el año 2008 en concordancia con la política suscrita por el Gobierno para la Descentralización y el fortalecimiento del Régimen Municipal, se han venido promoviendo cambios para el traslado de competencias específicas y recursos hacia los Gobiernos Locales, es así como en el año 2010 se decreta la Ley 8801 para la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades en la cual se establece que el proceso de transferencia se realizará de forma gradual y que para esto la Asamblea Legislativa deberá aprobar mediante leyes especiales las competencias a transferir.

Con base en las disposiciones anteriores, es en el año 2015 que se publica la Primera Ley especial para la transferencia de competencias concernientes a la Atención Plena y Exclusiva de la RVC por parte de las Municipalidades.

La planificación sirve como herramienta para alcanzar un fin u objetivos. Esta herramienta es la mejor aliada para los Gobiernos Locales, en cuanto a la planificación de los fondos de la RVC se refiere, ya que cumple un ciclo con la incorporación del personal humano a cargo de esta tarea, la ejecución de la acción de planificación, y el producto final de ambos componentes: los informes técnicos.

**Esquema 4. Proceso de Planificación para el mantenimiento, reparación y recuperación de la RVC**



*Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Conservación Vial Cantonal para fortalecer la acción municipal en Costa Rica, 2019.*

El presupuesto se encarga de realizar la distribución de recursos financieros entre los departamentos que conforman la Administración Municipal, con el fin de hacer un uso eficiente, controlar la ejecución y desempeño de los fondos destinados a diversos programas y proyectos municipales.

En cuanto a presupuestación se refiere, en un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2016, Costa Rica muestra un progreso económico y social impresionante. Son tres aspectos como la pobreza, la desigualdad de

ingresos, y la desigualdad de género, las cuales son bajas con respecto a la región, sin embargo, altas en comparación con los países miembros de la OCDE.

También, en el capítulo IV del Código Municipal se regula el tema del presupuesto municipal, dejando claro todos los procesos, tiempos y responsables de la creación, aprobación y gestión en el articulado del 100 al 116. Para dar mayor claridad se agrega la siguiente tabla que resume el proceso de formulación de presupuesto de las municipalidades:

**Tabla 5. Proceso de Formulación de Presupuesto Municipal**

R	Acción	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre
	Inicio						
CD	Presentar los programas, requerimientos de financiamiento y prioridades vinculadas al Plan de Desarrollo		Primera Semana de Julio				
AL	Formulación del Proyecto de Presupuesto						
AL	Presentar al CM el proyecto de Presupuesto			30 de agosto fecha límite			
CM	Discusión del Proyecto de Presupuesto						
CM	Aprobación del Proyecto de Presupuesto						
CM	Envío del Proyecto de Presupuesto a la CGR				30 de setiembre fecha límite		
CGR	Aprobación del Proyecto de Presupuesto					1 mes para responder a partir de la presentación	
Abreviaturas							
Responsable	R						
Consejo de Distrito	CD						
Alcaldía	AL						
Concejo Municipal	CM						
Contraloría General de la República	CGR						

Fuente: Elaboración propia con información del Código Municipal, 2019

De igual manera, se debe recalcar la relevancia de cumplir con los principios financieros establecidos en la Ley 8131 Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, los cuales son universalidad e integridad, gestión financiera, equilibrio presupuestario, anualidad, programación, especialidad cuantitativa y cualitativa, y publicidad.

Acorde con dicho estudio, las causas de estas diferencias se deben a la limitante en el accionar, y es que Costa Rica presenta un presupuesto rígido, el cual dificulta gesticular sus políticas públicas. Sumado a lo anterior, el enfoque de un mundo globalizado en el que conviven los gobiernos locales, y la necesidad de competir, al mismo tiempo que transforman los sistemas productivos locales, permea en los procesos presupuestarios de cada municipio.

Según lo mencionado anteriormente se logra identificar que los procesos de planificación de la RVC requieren de mayor especificidad en la normativa de los procesos de planificación, mientras que la presupuestación tiene una vasta base legal que programa todo el proceso de presupuestación en el ámbito municipal.

En el artículo 101 del Código Municipal (1998) se define el requerimiento de contar obligatoriamente con el PAO para que la CGR apruebe el presupuesto del siguiente año. De igual manera, la ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, también vinculante para los Gobiernos Locales, desarrolla ampliamente la forma de manejar los fondos públicos.

Con el fin de esclarecer los principales puntos desarrollados en este apartado el siguiente esquema hace referencia a ellos y posteriormente un breve análisis de estos.

### **Esquema 5. Planificación y Presupuestación de la Red Vial Cantonal**



Fuente: Elaboración propia, 2019.

Se determina que a nivel regulatorio el Código Municipal es la normativa que establece las funciones, responsabilidades y potestades que poseen los Municipios. Igualmente establece el rol que cumple el Concejo Municipal, con respecto a la planificación y presupuestación de los proyectos de la RVC. Asimismo, señala la importancia que poseen los procedimientos de planificación y presupuestación establecidos por la CGR. Sin embargo, es requerido una normativa más específica en estos rubros para la RVC, permitiendo a los municipios gestionar mejor sus recursos en esta materia.

#### **4.3 Gestión Municipal de la Red Vial Cantonal**

A continuación, se desarrolla el concepto de gestión municipal entorno a la RVC y la respectiva elaboración de un Plan Quinquenal, evidenciando su relación con el PAO o Plan de Desarrollo Humano Cantonal (PDHC). Por otro lado, se definen los procedimientos que realizan los municipios para llevar a cabo el proceso de GRVC.

Como se mencionó anteriormente, la Ley 8114 viene a dotar a las municipalidades de los recursos provenientes de la recaudación del Impuesto único sobre los combustibles estableciendo la siguiente distribución: un 48,60% de lo recaudado se girará mediante el MH a los entes encargados de la atención de las carreteras nacionales. Por lo tanto, un 21,75% le corresponde al CONAVI para la atención de la RVN y un 22,25% se gira a las municipalidades para la atención de la RVC.



La gestión municipal comprende todas aquellas actividades y acciones desarrolladas por el Gobierno Local en vista de atender y administrar los intereses y servicios del cantón al cual pertenece. Siendo su ámbito de operación influenciado por el aparato político en procura de satisfacer las prioridades del cantón, estas funciones locales son un paradigma para el gobierno local en cuanto a su necesidad de innovar frente a la globalización.

Se encuentra constituida tanto por la gestión política como operativa, en el ámbito político le corresponde proyectar y dirigir la agenda fijada por el Gobierno municipal de acuerdo con las prioridades de desarrollo del Cantón y las necesidades de sus ciudadanos. Mientras que la gestión operativa se refiere a la organización y administración de los recursos disponibles del municipio para la prestación de servicios a la comunidad.

De acuerdo con datos del Índice de Gestión Municipal de la CGR (2017) del 2015 al 2016 la gestión municipal en el cumplimiento de metas de la RVC, y la ejecución de los fondos destinados a la construcción y mejora de la red de caminos, reporta declives en las calificaciones, siendo respectivamente la diferencia de 18,43 y 6,43, puntos porcentuales entre cada año.

El manejo y distribución de los recursos asignados a las municipalidades se encuentran sujetos a las necesidades presentes en el cantón, dividiéndose en diferentes servicios, proyectos y bienes que la comunidad requiere para su desarrollo, entre estos se encuentra la GRVC, a través de esta se planifica, presupuesta y ejecuta todos los proyectos de mantenimiento, reparación y construcción de las vías de comunicación que el cantón posee a lo largo de su territorio.

Esta función fue una competencia transferida a cada municipalidad del país por medio de la reforma a la ley de creación del MOPT, estableciendo que al Ministerio le corresponde: "Colaborar con las Municipalidades en la conservación de los caminos vecinales" (Ley N°4786, 1971, p.1). Es decir, que la Administración de la RVC corresponde a los gobiernos municipales tal como lo establece la actual Ley General de Caminos Públicos, y el MOPT se limitaría a coadyuvar en su conservación.

Así mismo, para Monge (2010) la gestión de la infraestructura vial es un sistema que:

Consiste en los procesos para administrar la infraestructura vial en una localidad, región o macroregión. Es el conjunto de operaciones que tiene como objetivo conservar y mejorar por un período de tiempo las condiciones de seguridad, comodidad y capacidad estructural adecuadas para la circulación. (p.18).

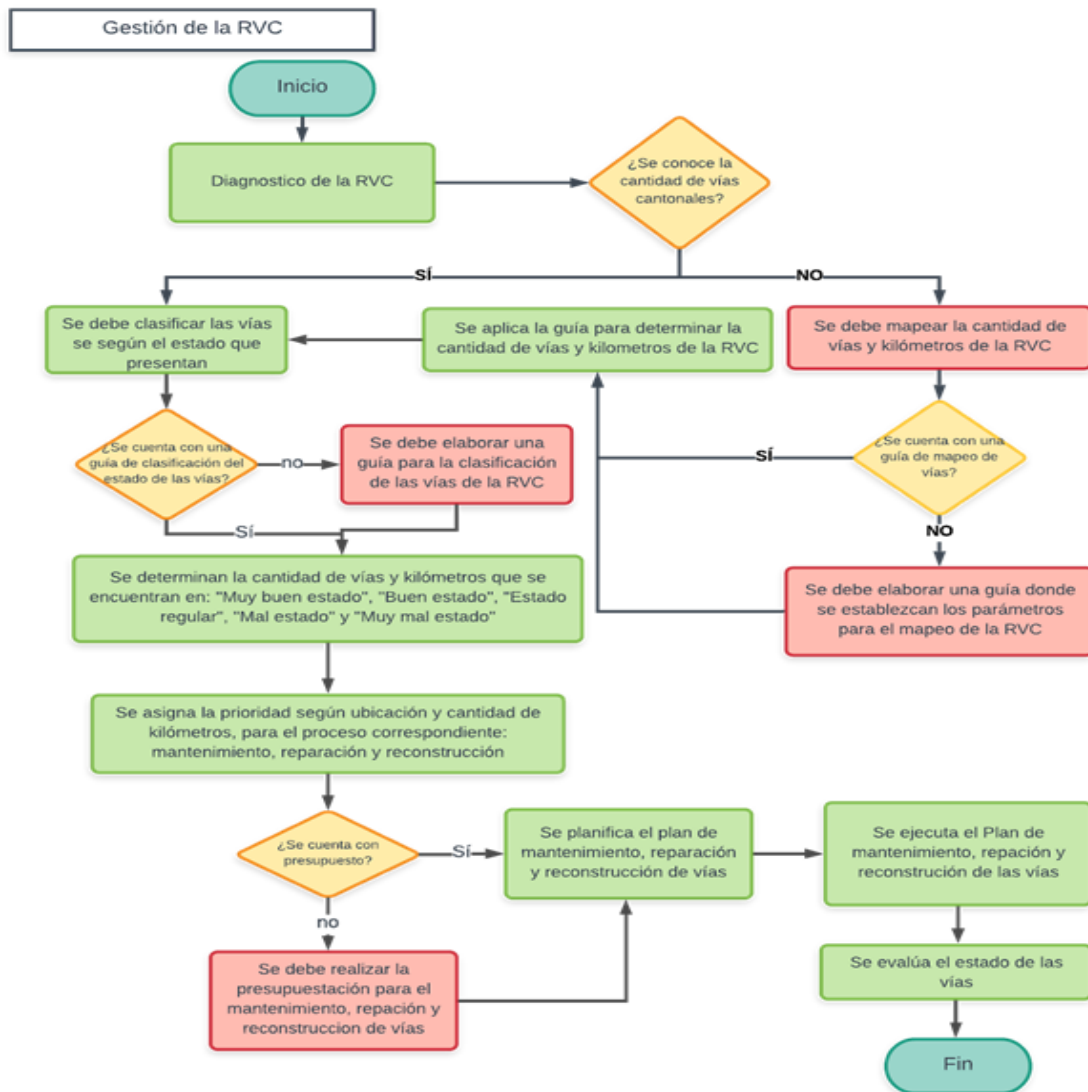
Dichas condiciones para la circulación implican mejores canales de comunicación terrestre a nivel local, mismos que influyen en el desarrollo cantonal. Por otro lado, los planes quinquenales son una herramienta que mejora la GRVC por parte de las municipalidades, debido a que: “Permite planificar de manera ordenada las actividades necesarias para el mantenimiento y rehabilitación de la red, así como facilitar la estimación de los recursos requeridos para la realización de los diferentes proyectos programados” (López, 2010, p.1).

Para gestionar a nivel municipal es necesario de la implementación de Planes Quinquenales y Anuales de Conservación y de Desarrollo Vial, correspondiendo a una obligación por parte de las Unidades Técnicas de Gestión Vial (UTGV) permiten a la institución fijar proyectos a un corto plazo y dar continuidad al mismo en concordancia con las políticas y directrices emitidas por el Concejo Municipal: “La JVC, el MOPT y los Planes Reguladores de Desarrollo Cantonal vigentes” (La Gaceta No. 138, 2008, citado por Monge, 2010, p.19).

La elaboración de un Plan Quinquenal para la GRVC debe estar alineado con el PAO o el PDHC, siendo la base para el proceso presupuestario y la planificación municipal. El presupuesto en su formulación operativa es enviado al Consejo Municipal para su aprobación, una vez aprobado, es remitido a la CGR quien se encarga de ser el último filtro y aprobador del mismo, con el propósito que los gobiernos locales efectúen sus labores conforme lo establecido.

Para GRVC es necesario la implementación de procesos que permitan la identificación de las necesidades y características presentes en la infraestructura de las vías a nivel cantonal. En el siguiente flujograma se ilustra el proceso de GRVC:

**Esquema 6. El proceso de Gestión Municipal de la Red Vial Cantonal**



Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Conservación Vial Cantonal para fortalecer la acción municipal en Costa Rica, 2019.

En el diagrama anterior se visualiza el procedimiento que deben llevar a cabo los gobiernos locales para gestionar los fondos de la RVC. Una vez comprendido esto, es importante recapitular que la GRVC se da únicamente con los fondos que perciben los Gobiernos Locales de las Transferencias del Gobierno Central, en algunos Gobiernos Locales fuera de la GAM estas transferencias significan más del 50% de los ingresos que perciben, siendo esto significativamente más notorio en las de menor tamaño administrativo, pero con mayor extensión territorial.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los hallazgos presentados en el capítulo referente a la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la RVC.

**Tabla 6. Principales hallazgos en los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la Red Vial Cantonal**

Legislación	Planificación	Gestión de la RVC	Recursos Económicos
<p>La ley 8114 no solo establece lineamientos de carácter normativos y otorgamiento de recursos, también brinda criterios técnicos institucionales de gestión para la RVC</p>	<p>La elaboración del:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan Quinquenal,</li> <li>2. Plan Anual Operativo</li> <li>3. Plan de Desarrollo Humano Cantonal</li> </ol> <p>Resulta la base del proceso presupuestario.</p>	<p>Existe una secuencia lógica del procedimiento a seguir para gestionar la RVC que involucra el componente de la participación ciudadana</p>	<p>La gestión de la RVC se da únicamente con los fondos que reciben los Gobiernos Locales de las Transferencias de Gobierno Central del impuesto al combustible, para la mayoría de las municipalidades este ingreso representa más de un 40% del total anual.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2019.

En síntesis, este capítulo enfatiza en el marco de la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos de la RVC, con una historia de la Red Vial que se remonta a 80 años, cuando la Costa Rica de los 60's decidiría cambiar los medios de transporte de animales por vehículos, abriendo paso a la construcción de las vías nacionales y cantonales. De 80 años de historia, se recalca la creación del MOPT como encargado de la administración de carreteras y caminos públicos, hasta su modificación con la ley 9329 de transferencias de competencias. Así mismo, notoriamente el papel del LANAMME de la UCR y organismos como el BID, que dieron paso a estudios técnicos de vialidad, estudios que pesaron en los argumentos del estado de la RVN y RVC.

De este capítulo vale concluir las responsabilidades inherentes de los Concejos Municipales y del municipio en la GRVC en medidas que involucran el ordenamiento urbano cantonal, al mismo tiempo que las responsabilidades con la ciudadanía no deben pasar desapercibidas. Al encontrarse elementos vinculantes como el componente de la participación ciudadana durante los procesos de GRVC, y los esfuerzos que debe hacer Costa Rica con un presupuesto rígido, el cual dificulta gesticular sus políticas públicas, y permea también en los procesos presupuestarios de cada municipio.

Por último, resaltar que los procesos de planificación y presupuestación de la RVC son regulados por la planificación solamente en el corto plazo, y en la normativa el proceso de la planificación requiere de mayor especificidad. Mientras que la presupuestación tiene una vasta base legal que vincula el proceso de presupuestación en el ámbito municipal, siendo fortalecido con un artículo 101 del Código Municipal que define el requerimiento de contar con el PAO.

## Capítulo 5. Caracterización y análisis de las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno

Este capítulo describe las características geográficas, organizacionales y viales de los municipios de Curridabat, Flores y Oreamuno. Además, busca identificar la ejecución presupuestaria con respecto al proceso de planificación que realiza cada municipalidad y el impacto generado en el estado de los caminos cantonales. Se determina la forma en que cada municipio realiza el proceso de planificación, presupuestación y ejecución de los proyectos de la RVC; que permiten identificar los procedimientos que se ejecutan para el cumplimiento de objetivos.

Los procesos de planificación, presupuestación y ejecución a nivel nacional se encuentran debidamente regulados mediante políticas, leyes, normas, reglamentos y decretos, que definen su estructura según los objetivos de cada entidad.

Con respecto a los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de proyectos relacionados con la RVC por parte de las municipalidades, se identifica que la regulación existente ha venido cambiando con el tiempo. La Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (Ley N°9329), transfiere mayores responsabilidades a los municipios, siendo esto un tema de interés público que se debe dar seguimiento para garantizar la eficacia y eficiencias de sus nuevas funciones y los impactos que generan a la comunidad.

Con la finalidad de evidenciar esos resultados, y llevarlos al análisis, a continuación, se resumen los principales hallazgos por año -2014 al 2018-, de las municipales en estudio: Curridabat, Flores y Oreamuno

## 5.1 Caracterización general de los Gobiernos Locales y su gestión de la red vial cantonal

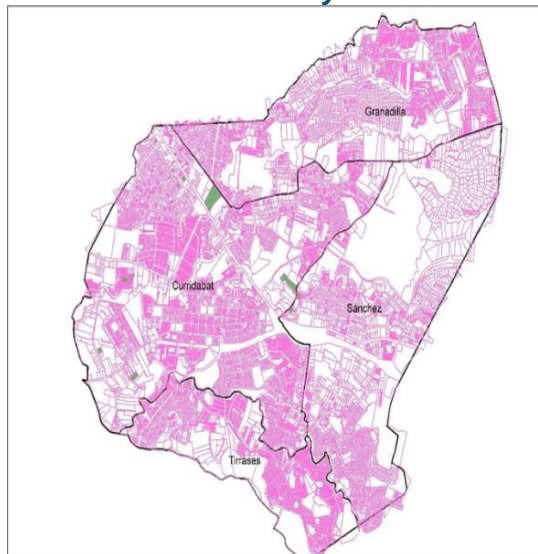
Este apartado detalla las características que presenta cada una de las municipalidades en estudio. Se inicia con una descripción geográfica y contextualización del municipio, pasando luego a una descripción de la GRVC realizada por cada municipalidad por año, dentro del periodo 2014 al 2018.

Además, se determina la forma que cada municipio gestiona sus recursos para la planificación, presupuestación y ejecución; identificando el equilibrio entre los recursos ejecutados y el impacto generado en la RVC.

### 5.1.1 Municipalidad de Curridabat

Curridabat es el cantón número 18 de la provincia de San José, posee una extensión territorial de 15,95 km<sup>2</sup> y está constituido por cuatro distritos: Curridabat, Granadilla, Tirrases y Sánchez, según el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) cuenta con un total de 65.206 habitantes.

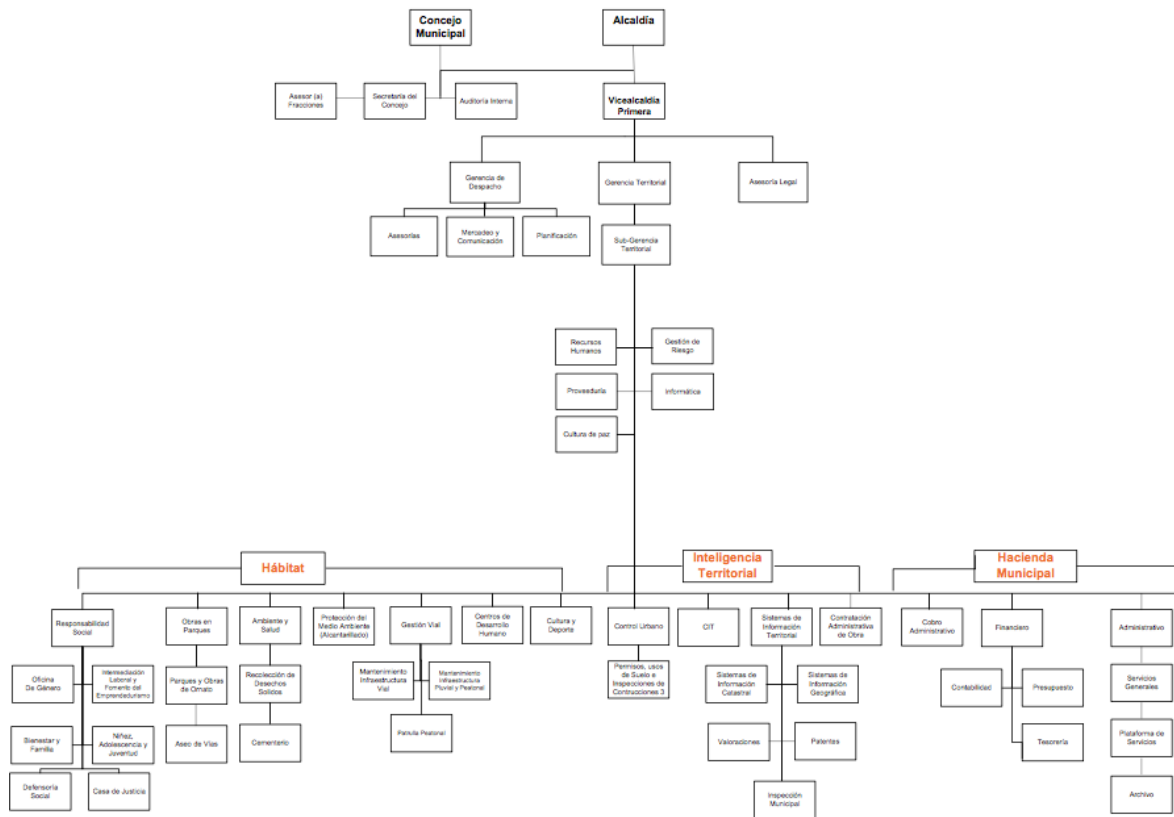
#### ***Ilustración 2. Mapa del Cantón de Curridabat y su división distrital***



Fuente: Informe de labores de la Municipalidad de Curridabat, 2017.

La municipalidad de Curridabat divide su estructura organizacional en tres grandes instancias, partiendo del nivel político se encuentra el Concejo Municipal, la Alcaldía y la Gerencia Territorial, en el nivel estratégico los sectores de Hábitat, Operaciones y procesos e Inteligencia territorial, estos a su vez se dividen en unidades encargadas de las funciones operativas y servicios municipales, tal como se muestra en el siguiente organigrama.

**Ilustración 3. Organigrama Municipalidad de Curridabat**



Fuente: Municipalidad de Curridabat, 2019.

Como se puede observar el área encargada de la Gestión y el mantenimiento vial es la Dirección de Gestión Vial (DGV), en el organigrama se localiza en la sección llamada Hábitat y cuenta con las unidades de Mantenimiento de infraestructura vial, Mantenimiento de infraestructura pluvial y peatonal, Patrulla peatonal y la UTGV la cual tiene como función



principal la “elaboración y ejecución de los planes y programas de conservación y desarrollo vial.

Entre las funciones asignadas a esta Dirección se encuentra el servir como Secretaría técnica a la JVC, realizar la gestión administrativa en temas de aceras, pavimentos, infraestructura pluvial y demás elementos que componen la vía.

Este municipio cuenta con 139 kilómetros del total de la RVC del país, y según su estado se distribuyen de la siguiente manera:

**Tabla 7. Estado de la RVC en el cantón de Curridabat**

<b>Estado</b>	<b>Cantidad de Kilómetros</b>	<b>Porcentaje</b>
Excelente	25,11	18.06%
Bueno	90,85	65.36%
Regular	20,61	14.83%
Mal	2,09	1.50%
Muy malo	0,30	0.22%
<b>Total</b>	<b>139</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes de labores de la CGR, 2017.

La DGV de Curridabat tiene bajo responsabilidad el cumplimiento del Plan Quinquenal de Mantenimiento Vial 2014-2018, elaborado por la UTGVM, con base en este instrumento de planificación a mediano plazo y de acuerdo con lo establecido en el Reglamento a la Ley 8114 es que se elaboran y ejecutan los programas de conservación y desarrollo vial.

A continuación, se realiza un análisis de la gestión vial en cuanto a la planificación, presupuestación y ejecución llevada a cabo durante el período 2014-2018 por parte de la Municipalidad:

### 5.1.1.1 Gestión de la Red Vial Cantonal de Curridabat en el 2014

Para el año 2014 la municipalidad de Curridabat recibe del Gobierno Central por transferencia de la ley 8114 la suma de ¢133.057.088,00, esta suma representa un 26.77% del total presupuestado a la GRVC para este período. De acuerdo con el PAO, lo recibido del Fondo de simplificación y eficiencia tributaria se destina al Programa #3 de Proyectos de Inversiones de la siguiente manera; un total de ¢73.347.760, la UTGV para el cumplimiento de las siguientes funciones:

- Fungir como secretaría técnica de la JVC.
- Realizar la Gestión administrativa y brindar la dirección técnica para la atención de la red vial cantonal que abarca elementos como el pavimento, aceras, alcantarillado, seguridad y señalización vial.
- Brindar la gestión requerida a las solicitudes de los usuarios en temas de vialidad
- Encargarse de los convenios referentes a obras municipales y controlar la ejecución de labores para el cumplimiento de objetivos operativos.

El monto restante de lo girado se asigna al mantenimiento y mejoramiento de la RVC, ¢47.147.359 presupuestados para el bacheo de aproximadamente 15 km de la RVC distribuidos entre los 4 distritos del cantón, cuya ejecución se realiza en partes iguales durante el primer y segundo semestre de acuerdo con el PAO 2014, además ¢12.561.969 se utilizan durante el segundo semestre para el mejoramiento de caños y aceras.

Para lograr el cumplimiento de las metas establecidas en el plan anual operativo, se evidencia mediante el informe de labores que fue necesario aumentar el presupuesto original asignado, ya que el monto procedente de la Ley 8114 no fue suficiente para cumplir con las metas descritas en párrafos anteriores.

Debido a lo anterior y mediante modificaciones presupuestarias y presupuesto extraordinario fue necesario aumentar el presupuesto asignado a estas partidas en ¢49.021.262,65, es decir un aumento del 37% con respecto al monto original.

Al finalizar el período se observa que para las primeras dos metas se logra una ejecución física del 100%, sin embargo, sólo para la segunda (mantenimiento de 15km de la red vial cantonal) se ejecuta en un 100% del presupuesto final asignado, mientras que para la primera meta (Gestión y dirección técnica) solamente fue necesario ejecutar el 82% del total asignado. Por su parte la tercera meta correspondiente al mejoramiento de la RVC fue ejecutada físicamente en un 94% ya que el objetivo era colocar 225m<sup>3</sup> de cemento, pero solamente se colocaron 212m<sup>3</sup> y su ejecución financiera alcanzó el 94%.

#### **5.1.1.2 Gestión de la Red Vial Cantonal de Curridabat en el 2015**

El aporte recibido para el 2015 por transferencia del Gobierno Central por la Ley 8114 fue el mismo del año anterior ₡133.057.088,00, a pesar de esto la proporción que representa con respecto al total (₡1.393.636.365,66) presupuestado por la municipalidad para la GRVC es mucho menor en comparación al año pasado alcanzando apenas un 9,55%, lo cual muestra el gran incremento que tuvo la inversión en la RVC.

La distribución presupuestaria del ingreso proveniente del Fondo de simplificación y eficiencia tributaria es diferente, ya que, destinan esta vez un monto mayor para el mantenimiento y mejoramiento de la RVC, específicamente un 62% y el 38% restante se asigna a labores administrativas de la UTGV como lo son la gestión y dirección técnica para la JVCI, control de cumplimiento de objetivos operativos y convenios municipales.

Para este año las metas planteadas en lo referente al mantenimiento y mejoramiento de la red vial cantonal fueron el bacheo por medio de 785 ton-met de mezcla asfáltica y la colocación de 200m<sup>3</sup> de tobacemento para aceras y caños del cantón, planteando un avance del 30% al finalizar el primer semestre y el 70% restante al finalizar el año.

En cuanto al cumplimiento de estas metas según se indica en el Informe de labores, la municipalidad alcanza el 100% para cada una de ellas, excediendo incluso la cantidad de bacheo realizado al colocar 893 y no 785 ton-met de mezcla asfáltica que se había establecido inicialmente. Durante este año solamente se requiere aumentar el presupuesto

para una de las metas, en este caso la Gestión y dirección técnica por parte de la UTGV, para la cual fue necesario un aumento de ₡5.236.480,54 equivalente a un 7.31% de lo asignado al inicio del período, por lo tanto, se puede apreciar una mejora en la presupuestación realizada.

#### **5.1.1.3 Gestión de la Red Vial Cantonal de Curridabat en el 2016**

Para el año 2016 se destina un total de ₡1.178.967.997,56 para el cumplimiento de las funciones de la DGV, similar a lo presupuestado para el año anterior, con una disminución del 15%. Por su parte los recursos presupuestados por concepto de la Ley 8114 disminuye a ₡129.789.228 de acuerdo con el presupuesto inicial para este período 2016, sin embargo, su recaudación alcanza el monto de ₡280.910.255 según consta en el análisis de Recaudación de ingresos realizado para el Informe de labores, es decir se da una recaudación del 216% de lo establecido originalmente.

Adicional al monto recaudado se tiene la ejecución financiera de estos fondos por un total de ₡265.335.645,77, de los cuales ₡155.863.906,07 son necesarios para lograr el 100% las metas establecidas este año en cuanto a la Gestión técnica y administrativa y el mantenimiento de la RVC y el resto se utiliza para financiar otros proyectos de la DGV.

Para este año las metas logradas son la realización de bacheos con 700 ton-met de mezcla asfáltica y la colocación de 120m<sup>3</sup> de tobacemento, que si se comparan con períodos anteriores se denota una clara disminución desde el año 2014.

#### 5.1.1.4 Gestión de la Red Vial Cantonal de Curridabat en el 2017

Los recursos presupuestados para la GRVC durante el año 2017 aumentan en un 11% con respecto al año 2016, destinando un total de ₡1.305.436.889,45 de los cuales un 33,36% corresponden a la ley 8114 por un valor de ₡452.034.897,94 siendo esta la mayor proporción alcanzada por el Fondo de simplificación y eficiencia tributaria sobre el total presupuestado para la DGV desde el año 2014.

Este significativo aumento del ingreso con origen en la Ley 8114 se refleja claramente en las metas del Plan operativo para este año, en donde se plantea colocar al menos 2466 ton-met de mezcla asfáltica para bacheo, cuando el promedio durante los tres años anteriores fue de 757 ton-met. También se aprecia un gran incremento en la colocación de tobacemento, siendo este año de 545m<sup>3</sup> que equivale a la suma de lo colocado en los tres períodos anteriores.

También se puede apreciar el aumento de lo asignado para las funciones administrativas de Secretaría técnica, gestión y dirección que son responsabilidad de la UTGV, cuyo presupuesto fue de ₡122.497.699 y en los períodos anteriores no supera los ₡100.000.000. Se puede observar para este año la inclusión de nuevos proyectos a financiar con dichos fondos como lo es la construcción de 4.000m<sup>2</sup> y la colocación de bolardos para brindar una mayor seguridad peatonal.

Al finalizar el periodo y de acuerdo con la Ejecución presupuestaria se logró la ejecución operativa y presupuestaria total de las metas, excepto de lo destinado a UTGV para labores administrativas para lo cual se utilizaron ₡93.658.065,13 de los ₡122.497.699.

#### **5.1.1.5 Gestión de la Red Vial Cantonal de Curridabat en el 2018**

Para el año 2018 se mantiene la tendencia de crecimiento tanto del Presupuesto Total dedicado a la GRVC como de los fondos girados por mandato de la Ley de Simplificación y eficiencia tributarias, cuyo presupuesto para este período es de ₡595.418.092,94; presentando un crecimiento del 37% con respecto al 2017. Además, para este año esta transferencia representa la mayor proporción alcanzada con respecto al presupuesto global asignado al mantenimiento y conservación de la red vial para los años en estudio, alcanzando un 44,22%.

Es importante mencionar que este año se recibe del Gobierno central el 99.35% del total presupuestado y este ingreso se ve aumentado por el superávit de períodos anteriores, alcanzando una recaudación del 107% de lo esperado inicialmente.

El PAO de este año se ve impactado positivamente mediante la inclusión de nuevos programas y metas gracias al aumento en los ingresos percibidos, entre dichos proyectos se puede apreciar la reconstrucción de aceras y zonas verdes, la colocación de bolardos para la seguridad peatonal y la adquisición de nuevo mobiliario urbano, según se indica; para la recuperación del espacio público peatonal, entre otros proyectos como la contratación de una Oficina de Administración de Proyectos (PMO).

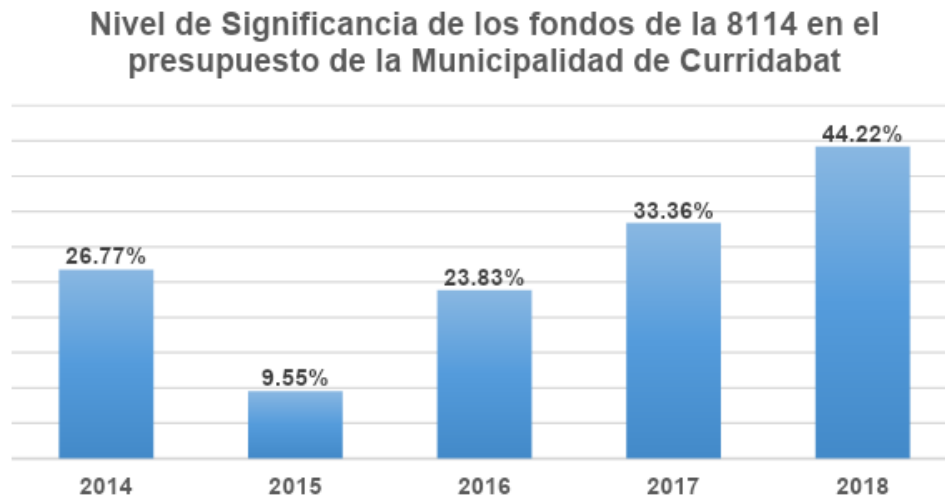
#### **5.1.1.6 Aspectos importantes de la Gestión de la Municipalidad de Curridabat**

Los procesos de planificación y presupuestación realizados por la DGV de la Municipalidad de Curridabat responden a tres criterios principales: El Plan quinquenal de mantenimiento vial, la priorización de las vías de acuerdo con el estado en que se encuentren y las solicitudes de los usuarios mediante diversos canales de atención que posee la municipalidad.

En cuanto al comportamiento presupuestario se observa un gran crecimiento partiendo desde el año 2014 hasta el 2018 casi se triplicaron los fondos para la GRVC, destinando para este último periodo 2,7 veces lo asignado en el 2014. A continuación, se presenta

gráficamente la proporción alcanzada por los Recursos provenientes de ley 8114 con respecto al presupuesto total asignado por la municipalidad para cada uno de los períodos en estudio.

**Gráfico 1. Nivel de Relevancia de los fondos de la Ley 8114 en el presupuesto de la Municipalidad de Curridabat**



*Fuente: Elaboración Propia, con base a información de la Contraloría General de la República, 2019.*

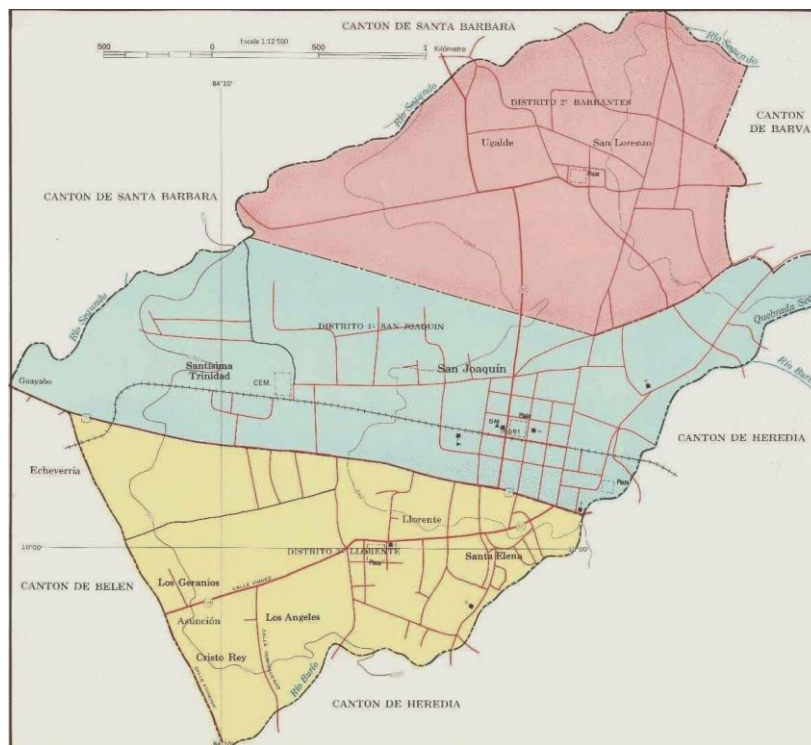
El gráfico anterior refleja el nivel de relevancia que poseen los recursos asignados por la Ley 8114 al presupuesto de la Municipalidad de Curridabat para la GRVC. Esto permite visualizar que para el periodo del 2014 al 2015 existe una disminución de 17.22% del aporte recibido. No obstante, para los años siguientes se registra un aumento del aporte recibido.

Del 2015 al 2018 hay un incremento del 34.67%, este incremento crece año con año, conforme a los resultados obtenidos en la ejecución de los proyectos de la RVC, reflejándose en el estado de los caminos cantonales. En el caso del Municipio de Curridabat, se tiene que el 83.42% de las vías se encuentran entre buen y excelente estado.

### 5.1.2 Municipalidad de Flores

La Municipalidad de Flores se encuentra ubicada en San Joaquín de Flores en la provincia de Heredia, correspondiendo al cantón número ocho. Según el último censo realizado y la Unión Nacional de Gobiernos Locales, el cantón posee una extensión superficial de 7 Km<sup>2</sup>, con una población de 23426 habitantes aproximadamente.

*Ilustración 4. Mapa del Cantón de Flores y su división distrital*



Fuente: Mapas de Costa Rica, 2019.

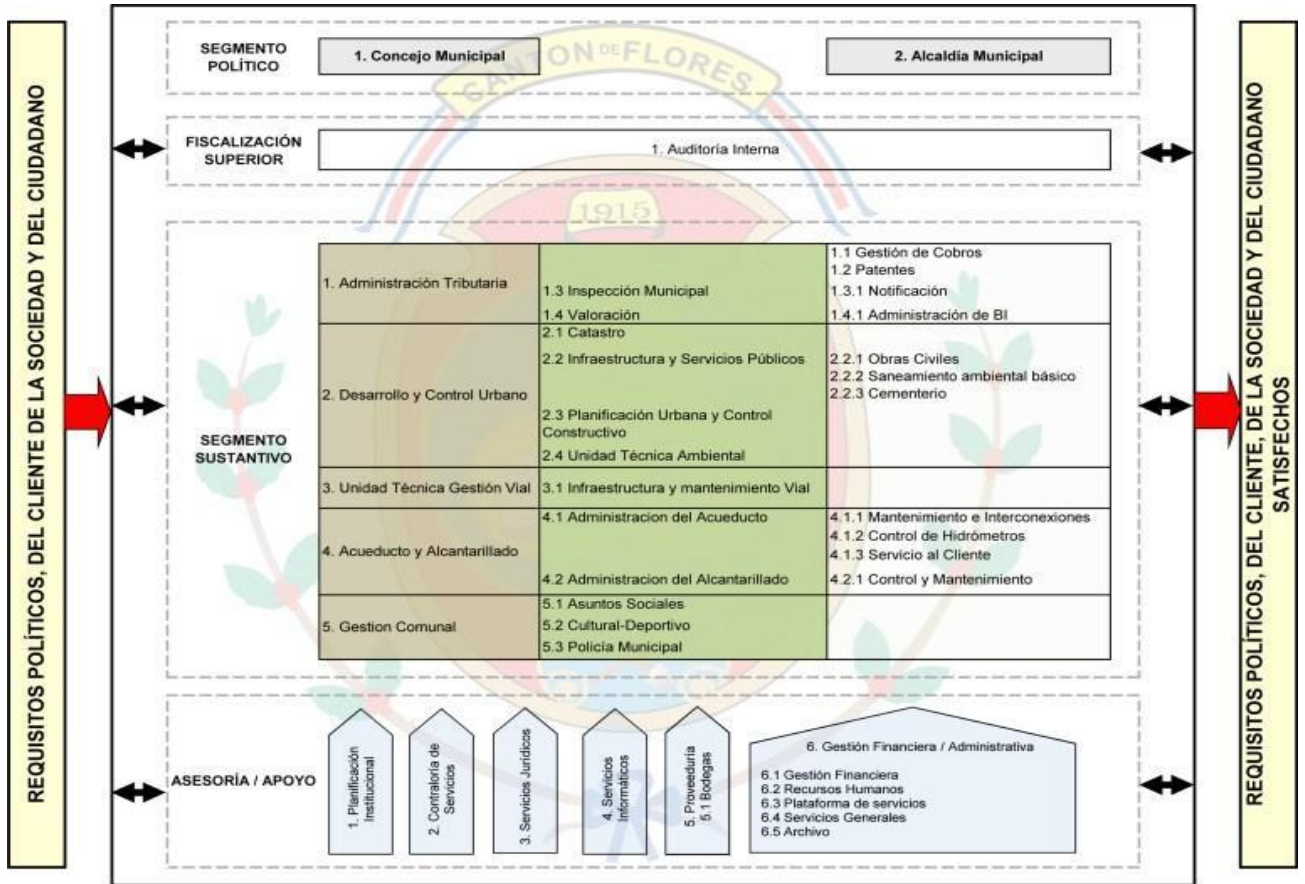


El municipio a nivel organizacional cuenta con cuatro niveles entre los que se establecen

1. Nivel Político: Conformado por las áreas que lideran, orientan y direccionan al municipio para el establecimiento, aprobación y ejecución de estrategias, objetivos interfuncionales y macropolíticas que permitan el desarrollo del cantón. Se encuentra constituido por el Consejo Municipal y la Alcaldía Municipal.
2. Nivel de Fiscalización Superior: Se encarga de la revisión, seguimiento y examen de las operaciones que realiza el municipio. Se encuentra constituido por Auditoría Interna.
3. Nivel Sustantivo: Comprende las áreas que permiten la ejecución a nivel sustantivo de las funciones de la municipalidad, sus funciones son críticas y esenciales para el cumplimiento de objetivos y metas a nivel cantonal. Las áreas que la conforman pueden emitir lineamiento, directrices y políticas alineadas a los objetivos municipales para el cumplimiento de sus deberes se encuentra constituida por las siguientes áreas:
  - a. Administración Tributaria
  - b. Desarrollo y Control Urbano
  - c. UTGV.
  - d. Acueducto y Alcantarillado
  - e. Gestión Comunal.
4. Nivel de Apoyo: Son todas las áreas que brindan soporte a la municipalidad y demás áreas, por medio de asesoría, servicio y control de equipos e insumos esenciales para el cumplimiento de objetivos. Se encuentra constituido por:
  - a. Servicios Jurídicos
  - b. Servicios Informático
  - c. Proveduría Municipal
  - d. Dirección Financiera Administrativa

El organigrama de la municipalidad permite identificar de mejor manera el modelo organizacional del municipio, estableciendo el orden jerárquico y la distribución de cada área.

**Ilustración 5. Organigrama Municipalidad de Flores**



Fuente: Municipalidad de Flores, 2019.

El organigrama institucional permite visualizar la ubicación de la UTGV, localizado en el nivel sustantivo, teniendo relación con las otras unidades o áreas para llevar a cabo el mantenimiento y construcción de la RVC. Es importante señalar que el municipio cuenta con un área de Desarrollo y Control Urbano, encargado de obras civiles que deben ser coordinadas en conjunto con la planificación de las vías cantonales.

Este cantón, según los informes elaborados por la CGR, cuenta con una RVC de 59.30km, con un 74.37% (44.10km) de camino es excelente estado y solamente un 0.34% (0.20km) en mal estado para el periodo de 2014-2018. Para lograr estos resultados en sus caminos

la municipalidad realiza un Plan Quinquenal que le permite definir los lineamientos a seguir para alcanzar un mejor estado de las vías cantonales.

El estado general de la RVC al 2018 era el siguiente:

**Tabla 8. Estado de la RVC en el cantón de Flores**

<b>Estado</b>	<b>Cantidad de Kilómetros</b>	<b>Porcentaje</b>
Excelente	44.1	74.37%
Bueno	12.2	20.57%
Regular	1.9	3.20%
Mal	0.9	1.52%
Muy malo	0.2	0.34%
<b>Total</b>	<b>59.3</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes de labores de la CGR, 2017.

Así mismo, elaboran anualmente un presupuesto, PAO e Informes de Labores que permiten identificar los resultados obtenidos y los presupuestos ejecutados en comparación con el PAO. Para estudiar de manera más detallada las labores realizadas en el cantón por parte del municipio durante el periodo 2014-2018, se realiza un análisis de cada año conforme a lo presupuestado, planificado y ejecutado.

#### 5.1.2.1 Gestión de la Red Vial Cantonal de Flores en el 2014

Para el 2014 la Municipalidad de Flores recibe por medio de la Ley N°8114, un aporte de \$67.358.254,00, mismo que representa un 4,19% del monto presupuestado realizado por el municipio para el periodo 2014. Para dicho periodo la municipalidad presupuestó un monto total de \$ 281.803.747,20, para la conservación y construcción de obras civiles, zonas peatonales, rehabilitación de la RVC que permitan la seguridad vial del peatón y dotan del presupuesto necesario para la correcta gestión de los servicios de obras civiles. Lo cual representa 17.52% del presupuesto total municipal, el cual es de \$1.608.070.993.63.

Las labores efectuadas según el “Informe de Labores. Febrero 2014” del municipio, realiza diferentes contrataciones para los proyectos de reconstrucción y colocación de tuberías de agua potable y pluvial, mejoramiento de cuadrantes de caminos cantonales, finalización del proyecto de tragantes de pozos iniciados en el 2013, colocación de carpeta asfáltica, construcción de aceras, tragantes cunetas, cordones de caños del cantón y bacheo de los caminos. El monto total de inversión para las contrataciones realizadas de los diferentes proyectos fue de \$200.600.991,00. Correspondiendo al 73,66% del monto presupuestado para la RVC en este año.

Adicionalmente, se realiza la compra de suministro para el mantenimiento de la señalización de las vías cantonales por un monto de \$27.821.092,00. Esto sumado al monto invertido en contrataciones representa el 83,88% del total presupuestado para la RVC.

Según el informe de labores y la inversión realizada, se identifica que el municipio para el año 2014, presenta un superávit de \$43.907.083,29. Se estima según los datos presentados en las Actas de Liquidación presupuestaria este monto se destina al proyecto del “Plan de conservación y desarrollo vial” que involucra a actores del cantón para la planificación del uso de los recursos de las vías cantonales a cinco años, y el proyecto de “Actualización del inventario vial”, que permite la identificación del 100% de las vías del cantón, este se realiza en conjunto con el MOPT y la FedeHeredia.

Así mismo, se identifica que los proyectos relacionados con la GRVC se encuentran descritos en el PAO, dentro del Programa II: Servicios Comunitarios, dentro de la meta de conservación y construcción de aceras y sistemas de alcantarillado y en el Programa III: Inversiones, contando con un total de cuatro objetivos específicos de los siete establecidos en este programa, estos se encuentran relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para efectuar obras civiles, construcción, reparación, mantenimiento y rehabilitación de aceras y vías.

#### **5.1.2.2 Gestión de la Red Vial Cantonal de Flores en el 2015**

El aporte recibido para el 2015 por transferencia del Gobierno Central por la Ley 8114 es menor que del año anterior, \$54.705.253,00, a pesar de esto la proporción que representa con respecto al total (\$1.716.942.695,7) presupuestado por la municipalidad para la GRVC representa un 3,18%, lo cual muestra un decremento que tuvo la inversión en la RVC con respecto al año anterior. Es importante señalar que el monto presupuestado referente a la UTGV, mantenimiento de calles y otros proyectos relacionados es de \$347.961.809,83, representando el 20,27% del presupuesto total. Un monto de \$8.704.450,00 proviene del aporte del IFAM establecido por la Ley 6909.

Según el informe de labores de este año, las metas planteadas en lo referente a la construcción de aceras públicas y cunetas, se cumple al 100%, con un indicador que detalla la construcción de 38m lineales y 250m de acera, 50m lineales en mejoras de aceras. Es importante mencionar que algunas metas referentes a construcción de aceras aún aparecen en estado de "ejecución".

Para el 2015 se establece en el PAO un total de 55 metas, de estas solamente el 11% que representa seis metas se encuentran relacionadas con la GRVC y la UTGV, entre estos objetivos se encuentra el dotar de seguridad a los peatones por medio del mantenimiento de las aceras, la igualdad de acceso a los usuarios mediante la aplicación de la Ley 7600, la contratación de servicios que permitan el mantenimiento de las vías, reparación y

construcción de las mismas. Estos objetivos se encuentran en el programa de inversión de la municipalidad.

Para la ejecución de los proyectos durante este periodo se efectuaron un total de siete contrataciones directas y seis licitaciones abreviadas. Con respecto a las contrataciones directas estas se efectuaron para la compra de seguridad, textiles y vestuarios para el personal de la UTGV del cantón que permitan la ejecución correcta de las labores; para el suministro y colocación de dispositivos verticales, adquisición de materiales y pintura para la demarcación de las vías, contratación del servicio de manteniendo de pavimentos, construcción de aceras, cuencas revestidas.

Las licitaciones se efectuaron para la adquisición de materiales para la UGV, contratación del servicio de suministro, acarreo, colocación y compactación de mezcla asfáltica y su acabado final. Se identifica que tres de las licitaciones no se ejecutaron debido a que el Consejo Municipal no realizó la toma de decisiones iniciales en el plazo correspondiente para realizar la contratación. Entre las licitaciones no efectuadas se encontraba la reconstrucción de tuberías de distribución de agua potable y estructura de pavimento, construcción de aceras, cajas de registro, tragantes cunetas y cordón de caño por demanda y servicios de acarreo y colocación de mezcla asfáltica en calle.

Las contrataciones realizadas permiten que el municipio pueda cumplir con parte de los objetivos planteados en el PAO, esto según lo indicado por el Informe de Labores Anual, sin embargo, no se puede determinar el superávit registrado por la entidad, pues el informe no indica los fondos utilizados para las contrataciones realizadas.

### 5.1.2.3 Gestión de la Red Vial Cantonal de Flores en el 2016

Para el periodo 2016 la Municipalidad de Flores recibió por medio de la Ley 8114, un monto de ¢54.705.233,00 para la UTGV, correspondiendo 2.99% del total presupuestado por la entidad para el periodo 2019, el cual es de ¢1.843.728.241.52. Es importante señalar que el monto presupuestado referente a la UTGV, mantenimiento de calles y aseo de vías y sitios públicos fue de ¢365.968.736,83, este monto representa un 19,85% del presupuesto total municipal. Del monto total, ¢1.834.305,00 provienen del aporte del IFAM establecido por la Ley 6909.

En el PAO del 2016, se identifica que las metas relacionadas con la GRVC se encuentran establecidas en los programas II y III, correspondiendo a servicios comunitarios e inversión para un total de siete metas de las 46 establecidas por la entidad. Entre las metas establecidas se encuentran:

- Adquisición de los materiales necesarios para el desarrollo de obras menores de infraestructura vial.
- Dotación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones de la UTGV y la adquisición de bienes y servicios relacionados con las labores.
- Mejoramiento de la seguridad vial por medio de la señalización de vías.
- Dotación del presupuesto necesario para el correcto funcionamiento del a UTGV.
- Señalización de las vías de manera horizontal y verticalmente.
- Construcción y mejora de las aceras y rampas en cumplimiento con la Ley 7600.
- Contratación de servicios de ingeniería para los proyectos de la RVC.

Según el informe de labores que presenta el municipio para el periodo 2016, se efectuaron un total de siete Licitaciones Abreviadas y veinte Contrataciones Directas, por un monto de ¢387.035.018.74. Revisando el monto presupuestado se determina que se sobre ejecutaron ¢21.066.281,91, los cuales provienen del presupuesto de Acueductos y Alcantarillado Sanitario.

Estas contrataciones públicas permitieron que el municipio logrará efectivamente con las metas establecidas en el PAO, relacionadas con el acarreo, colocación y compactación de mezcla asfáltica para el mantenimiento, mejora y construcción de vías cantonales; la contratación de construcción de aceras, compra de materiales para la demarcación de vías, señales para la señalización de caminos. Así mismo, permite la reparación de equipo de trabajo de la UTV, la contratación de equipo topográfico, adquisición de suministros de limpieza, materiales diversos y herramientas requeridas por la UTV.

Además, de la reconstrucción de tubería de distribución de agua potable y la estructura del pavimento, contratación de colocación de tubería pluvial y estructuras conexas en el cantón.

#### **5.1.2.4 Gestión de la Red Vial Cantonal de Flores en el 2017**

El municipio recibe por parte del Gobierno conforme la Ley 8114, un monto de \$277.346.341,00 para la RVC, correspondiendo al 12,83% del monto total presupuestado (\$2.163.812.613,52) para el cumplimiento de labores municipales. Este monto aumenta con respecto al año en \$222.641.108,00 representando un crecimiento de 506,98%. Además, se tiene que el presupuesto total definido para la RVC es de \$556.939.065,72; este monto corresponde a un 25,74% un poco más de la cuarta parte del total general presupuestado.

Para el 2017 en el PAO se establecen un total de metas relacionadas con la RVC, mismas que se encuentran distribuidas entre los programas II y III, correspondiendo a servicios comunitarios e inversión para un total de ocho metas de las 45 establecidas por la entidad. Según el informe de labores, se destinan \$4.998.490 a demarcación de la RVC, \$11.000.000 para bacheo de vías, en programa 1 y 2, 250.000.000 en recarpeteos, 60.000.000 en construcción de aceras.



#### **5.1.2.5 Gestión de la Red Vial Cantonal de Flores en el 2018**

Para el año 2018 se mantiene la tendencia de crecimiento tanto del Presupuesto total dedicado a la GRVC como de los fondos girados por mandato de la Ley de Simplificación y eficiencia tributarias, cuyo presupuesto para este período es de  $\text{C}\$381.810.731,46$ , representado un 15,85% del presupuesto total municipal, mismo que corresponde a  $\text{C}\$2.408.977.112,70$ . Para este periodo se efectúa un presupuesto de  $\text{C}\$601.003.218,85$ , correspondiendo a un 24,95% del presupuesto.

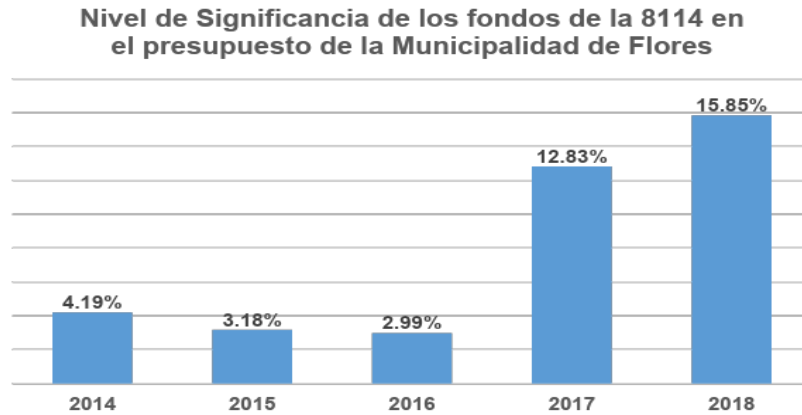
Entre dichos proyectos durante el periodo se puede apreciar la colocación de  $\text{C}\$4.241,18$  toneladas de mezcla asfáltica, cumplimiento en un 80% de la señalización demarcación vial, y se destinan  $\text{C}\$1.970.100$  para acciones de bacheo en la carpeta asfáltica.

#### **5.1.2.6 Aspectos importantes de la Gestión de la Municipalidad de Flores**

Es importante señalar que la UTGV trabaja en colaboración con el área de Infraestructura y Servicios Públicos, así mismo realiza labores conjuntas con la unidad de Acueductos y Alcantarillados municipal, esto debido a que los proyectos realizados se trabajan en conjunto, realizándose su planificación y ejecución con fondos de estas partidas.

Se identifica que el aporte otorgado por la Ley de Simplificación y eficiencia tributarias, N° 8114, ha aumentado el monto transferido hacia este cantón del periodo 2014 al 2018, en un 11.66%, esto permite que el municipio pueda seguir realizando los proyectos de mejora, mantenimiento y construcción de vías cantonales. Es importante señalar que en el periodo del 2014 al 2017 se presenta una disminución del monto transferido y la participación que el mismo posee en el presupuesto.

**Gráfico 2. Nivel de Relevancia de los fondos de la Ley 8114 en el presupuesto de la Municipalidad de Flores**



*Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos municipales de Flores del periodo 2014 al 2015, 2019.*

El gráfico permite identificar la incidencia creciente que posee el monto proporcionado mediante la Ley 8114, sobre el presupuesto municipal del cantón de Flores para el periodo del 2014 al 2018. Los fondos girados a este municipio se asignan conforme a la cantidad de kilómetros de caminos viales posee, este cantón a nivel territorial es pequeño, sin embargo, la buena ejecución de los recursos invertidos en el mantenimiento, recarpeteo y pavimentación de las vías cantonales permiten que el monto destinado por la Ley 8114.

A partir del gráfico se puede identificar que durante este periodo hubo un crecimiento del 11.66% desde el 2014 al 2018, de igual manera, refleja que los fondos que el municipio destina para la RVC únicamente del 3% al 16% provienen de los recursos asignados de la Ley 8114.

Es importante señalar que, a nivel del municipio y su presupuestación, se han destinado cada vez mayores sumas a la RVC permitiendo una mejora de la infraestructura vial del cantón que contribuye al mejoramiento de las vías de comunicación terrestres.

### 5.1.3 Municipalidad de Oreamuno

Oreamuno es el cantón número siete de la provincia de Cartago, establecido así en la Ley n°68 de 1914, está constituida por cinco distritos; San Rafael (cabecera), Cot, Potrero Cerrado, Cipreses y Santa Rosa. Distribuidos en 202.31 kilómetros de área y con una población de 45 473 (cuarenta y cinco mil cuatrocientos setenta y tres) personas según datos del Censo Nacional del 2011 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

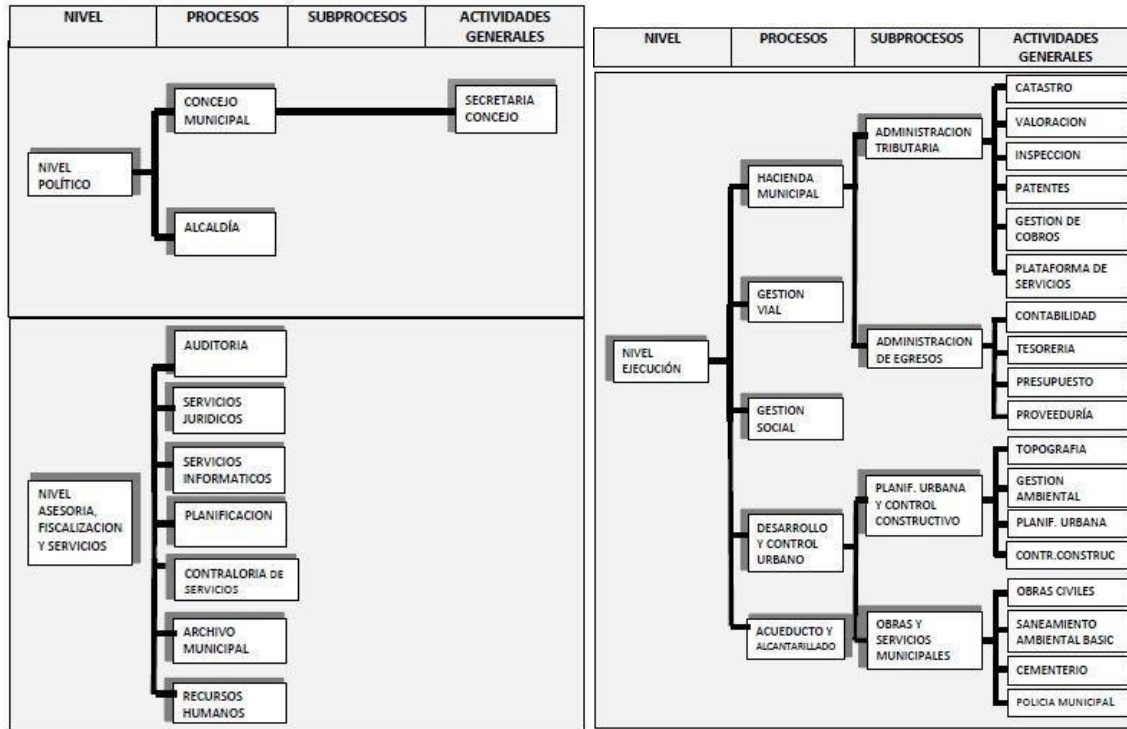
#### *Ilustración 6. Mapa del Cantón de Oreamuno*



*Fuente: Municipalidad de Oreamuno, 2019.*

La municipalidad está dividida en tres niveles el político, ejecución y asesoría, fiscalización y servicios; que a su vez se subdividen por procesos que se realizan en cada uno de estos niveles, posteriormente en subprocesos y a nivel más específico en actividades generales. Para dar mayor claridad en la composición de este Gobierno Local el cuadro a continuación muestra el organigrama.

**Ilustración 7. Organigrama Municipalidad de Oreamuno**



Fuente: Municipalidad de Oreamuno, 2019.

Teniendo claridad en la composición de la organización el análisis que se realiza a la Municipalidad recae en el Nivel de Ejecución, específicamente en la sección de procesos donde la UTGV es la encargada de gestionar los recursos para la RVC, además, funge como secretaria técnica de la JVC, se encarga asesorar y ejecutar los planes y proyectos asociados a la RVC, este está compuesto por un departamento de tres funcionarios que atienden todas las necesidades que surgen en el municipio.

Tiene el propósito de *“Ejecutar procesos de mejora continua en materia de gestión vial integrada al desarrollo comunal en el cantón de Oreamuno, mediante la ejecución de planes quinquenales basados en las políticas de desarrollo públicas del cantón.”* (Municipalidad de Oreamuno, 2019).

De igual manera, tiene la visión de “Ser una UTGV, que promueva el desarrollo en la infraestructura Vial del cantón de Oreamuno por medio de la aplicación de técnicas ingenieriles y del involucramiento social, generando el desarrollo de las habilidades de sus colaboradores y un impacto positivo en nuestro territorio.” (Municipalidad de Oreamuno, 2019).

Este cantón cuenta con 185.4km de RVC los cuales se encuentran en las siguientes condiciones:

**Tabla 9. Estado de la RVC en el cantón de Oreamuno**

Estado	Cantidad de Kilómetros	Porcentaje
Excelente	8.23	4.44%
Bueno	46.3	24.97%
Regular	72.29	38.99%
Mal	41.6	22.44%
Muy malo	16.98	9.16%
<b>Total</b>	<b>185.4</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes de labores de la CGR, 2017.

Con referencia a los datos del Índice de Gestión Municipal de la CGR, se indicaba que para la administración de los recursos cuentan con el Plan Quinquenal 2014-2018, sin embargo, al aplicar la entrevista a la Encargada de la UTGV, la Ingeniera Jaqueline Leandro, se aclara que la Municipalidad no cuenta con dicho Plan Quinquenal, debido a que este se encuentra en proceso de confección actualmente.

Por lo mencionado anteriormente, se realiza un análisis exhaustivo sobre los procesos que llevan a cabo en la municipalidad para ejecutar los fondos que transfiere el Gobierno Central. Mediante la entrevista aplicada, se lograron recabar una serie de aspectos relevantes sobre la gestión de los recursos.

Las intervenciones en las vías se realizan por juicio de experto y por solicitud reiterada de los vecinos mediante notas que remiten a la UTGV, está procede con la revisión respectiva y definen como prioridad los caminos que colindan con vías nacionales y tienen mayor flujo de personas y vehículos.

De igual manera, se da prioridad al mantenimiento y mejoramiento de las calles, debido a que, las calles que requieren una rehabilitación o restauración tienen un costo superior, por lo que, se toma la decisión de darle mantenimiento a una calle evitando que en esta se dé un mayor desgaste.

Sin embargo, no cuentan con los diagnósticos actualizados del estado de las vías, ni tampoco cuentan con herramientas tecnológicas que les permitan llevar control de las vías de la RVC, teniendo como medio predeterminado para documentar la información los expedientes físicos.

A partir de la información general del funcionamiento procedimental de la municipalidad en análisis se realiza una recapitulación anual de las acciones llevadas a cabo en los temas de planificación, presupuestación y GRVC.

#### **5.1.3.1 Gestión de la Red Vial Cantonal de Oreamuno en el 2014**

Para la GRVC en el año 2014, se aprueba el presupuesto y plan anual operativo en Sesión Extraordinaria mediante Acta No 285-2013 mediante artículo único que trata el tema de Aprobación del Presupuesto y Plan Operativo para el ejercicio económico del 2014.

Para ese año, el presupuesto es de ₡2.009.605.612,8 (dos mil nueve millones seiscientos cinco mil seiscientos doce colones con ocho céntimos) aprobado por la CGR, en este ejercicio económico reciben del Gobierno por concepto de la Ley 8114 para el mantenimiento de la red vial, un monto de ₡ 223.505.087,8 (doscientos veintitrés millones quinientos cinco mil ochenta y siete colones con ocho céntimos).

Este dato representa el 11,12% del presupuesto total de la municipalidad, se distribuye según el PAO a través de su Programa III del 2014 en la cual se establece la estrategia de infraestructura vial, para ella se desarrollaron 11 objetivos estratégicos que se enfocan en mejorar los espacios adecuados para las vías de comunicación terrestre y para los cuales la mayoría se desarrollan en el primer semestre del año, por esto, se asigna la mayor parte del presupuesto de la 8114.

#### **5.1.3.2 Gestión de la Red Vial Cantonal de Oreamuno en el 2015**

Para este periodo, mediante Sesión Extraordinaria se dicta el acta N°365-2014, donde se aprueba el presupuesto y el PAO en Artículo único para el ejercicio económico del 2015.

Un presupuesto asignado por ₡2,013,542,421.8 (dos mil trece millones quinientos cuarenta y dos mil cuatrocientos veinte y un colones con ocho céntimos) aprobado por la CGR, de los cuales corresponden al aporte del Gobierno Central por concepto de la Ley 8114 para el mantenimiento de la red vial cantonal ₡223,505,087.8 (doscientos veintitrés millones quinientos cinco mil ochenta y siete colones con ocho céntimos).

El monto que transfiere el Gobierno Central representa un 11,10% de los ingresos de la Municipalidad, su distribución se planifica mediante el Programa III del PAO 2015 se establece la estrategia de infraestructura vial, para la cual desarrollan 8 objetivos estratégicos que se enfocan en mejorar los espacios adecuados para las vías de comunicación terrestre y para los cuales la mayoría se desarrollan en el primer semestre del año y se asigna la mayor parte del presupuesto de la 8114. La mayoría de estos fondos se destinan al mantenimiento y una parte menor para la compra de bienes como maquinaria para brindar el servicio a la comunidad.

### 5.1.3.3 Gestión de la Red Vial Cantonal de Oreamuno en el 2016

Este año el presupuesto y PAO se aprueban en Sesión Extraordinaria mediante Acta No 444-2015, con un artículo único denominado *Aprobación del Presupuesto y Plan Operativo para el ejercicio económico del 2016*.

El presupuesto asignado es de ₡2,276,960,740.36 (dos mil doscientos setenta y seis millones novecientos sesenta mil setecientos cuarenta colones con treinta y seis céntimos), aprobado por la CGR, del total del presupuesto corresponden al aporte del Gobierno Central por concepto de la Ley 8114 para el mantenimiento de la red vial cantonal un monto de ₡234,680,342.19 (doscientos treinta y cuatro millones seiscientos ochenta mil trescientos cuarenta y dos colones con diecinueve céntimos).

Para este periodo los fondos transferidos de Gobierno Central para la atención de la RVC corresponde a un 10.31% del presupuesto total de la Municipalidad y los cuales se distribuyeron mediante el Programa III del PAO 2016 en el cual se establece la estrategia de infraestructura vial, para la cual desarrollaron 16 objetivos estratégicos que se enfocan en mejorar los espacios adecuados para las vías de comunicación terrestre y para los cuales la mayoría se desarrollarían en el primer semestre del año por temas climáticos y se les asigna la mayor parte del presupuesto de la 8114 para su ejecución.

Estos fondos se utilizan en su mayoría para brindar mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de caminos estratégicos para el cantón, por otra parte, no se programa la compra de bienes duraderos en este PAO.



#### **5.1.3.4 Gestión de la Red Vial Cantonal de Oreamuno en el 2017**

El presupuesto ordinario y el PAO se aprueban en Sesión Extraordinaria mediante Acta No 33-2016, con artículo único referente a la Aprobación del Presupuesto y Plan Operativo para el ejercicio económico del 2017.

El presupuesto es de ₡2,813,752,820.36 (dos mil ochocientos trece millones setecientos cincuenta y dos mil ochocientos veinte colones con treinta y seis céntimos) aprobado por la CGR de los cuales corresponden a aporte del Gobierno por concepto de la Ley 8114 para el mantenimiento de la red vial es de ₡672,854,173.00 (seiscientos setenta y dos millones ochocientos cincuenta y cuatro mil ciento setenta y tres colones con cero céntimos) lo que representa un 23.91% del presupuesto total de la municipalidad.

Mediante el Programa III del PAO 2017 se establece la estrategia de infraestructura vial, para la cual desarrollaron 15 objetivos estratégicos que se enfocan en mejorar los espacios adecuados para las vías de comunicación terrestre y para los cuales la mayoría se desarrollarían en el primer semestre del año por temas climáticos y se asigna la mayor parte del presupuesto de la 8114 para su ejecución. Estos fondos se utilizan en su mayoría en brindar mantenimiento a las calles, no se programa la compra de bienes duraderos en este PAO.

#### **5.1.3.5 Gestión de la Red Vial Cantonal de Oreamuno en el 2018**

Para este periodo el presupuesto aprobado y PAO en Sesión Extraordinaria mediante Acta No 112-2017 mediante un artículo único en el que se aborda la aprobación del presupuesto y plan anual operativo para el ejercicio económico del 2018.

El presupuesto fue de 3,172,508,209.87 (tres mil ciento setenta y dos millones quinientos ocho mil doscientos nueve colones con ochenta y siete céntimos) fue aprobado por la CGR, del total de los recursos corresponden a transferencia del Poder Ejecutivo, por concepto de la Ley 8114 para el mantenimiento de la red vial, un monto de 928,648,369.59 (novecientos veintiocho millones seiscientos cuarenta y ocho mil trescientos sesenta y nueve colones

con cincuenta y nueve céntimos), representando un 29.27% del presupuesto total de la municipalidad.

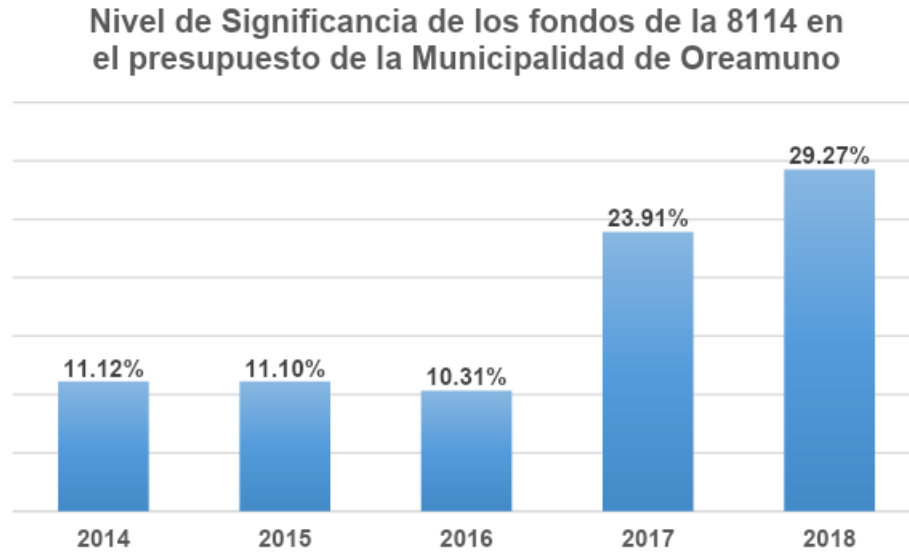
Mediante el Programa III del PAO 2017 se establece la estrategia de infraestructura vial, para la cual desarrollaron 23 objetivos estratégicos que se enfocan en mejorar los espacios adecuados para las vías de comunicación terrestre siendo distribuidos en partes iguales en dos semestres. Se asigna la mayor parte del presupuesto de la 8114 para su ejecución, por lo que, estos fondos se utilizan en su mayoría en brindar mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de las vías, no se programa la compra de bienes duraderos en este PAO.

#### **5.1.3.6 Aspectos importantes de la Gestión de la Municipalidad de Oreamuno**

La planificación y presupuestación de los fondos para la atención de la RVC de la Municipalidad de Oreamuno se basan principalmente en tres aspectos 1- la demanda popular de la comunidad, 2- el flujo de personas que transitan por los caminos del Cantón y 3- el juicio de experto, esto según lo mencionado por la encargada de la UTGV, Ing. Jaqueline Leandro.

Tratando el tema presupuestario en un comparativo del año 2014 al año 2018 el presupuesto crece en un 37%, donde aumentan también los fondos destinados a la RVC. El gráfico a continuación muestra la variación anual que enfrentan las transferencias de Gobierno Central, esto debido a la aprobación de la Ley 9329 en la cual se transfiere la competencia de la RVC a las municipalidades.

**Gráfico 3. Nivel de Relevancia de los fondos de la Ley 8114 en el presupuesto de la Municipalidad de Oreamuno**



*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

La información que muestra el gráfico anterior permite visualizar el crecimiento que posee el aporte que recibe la Municipalidad de Oreamuno por parte de la Ley 8114 para el periodo 2014 al 2018. En primera instancia se debe señalar que los tres primeros años del periodo de estudio se identifica una leve disminución de los fondos asignados al municipio. Sin embargo, a partir del 2017 en comparación con el año 2016, se da un incremento sustancial del 13.6%, siendo este un crecimiento general para todos los Gobierno Locales en el periodo por un total de 18.15%, esto permite que el municipio cuente con más recursos para la ejecución de proyectos ligados a la RVC.

El desarrollo descriptivo de los municipios en estudio permite identificar que los procesos de planificación en los tres cantones, se concentra en el mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de los caminos. Es importante señalar que la mayor parte de los fondos municipales para GRVC son destinados a la construcción de obra y en una cantidad menor en la compra de bienes. De igual manera, se debe rescatar que cada municipio se preocupa

en planificar las obras de la RVC en el primer semestre de cada año, ya que las condiciones climatológicas son más adecuadas para la ejecución de proyectos viales.

Adicionalmente, con respecto de la asignación de los recursos por parte de la Ley 8114, se identifica que un crecimiento del aporte otorgado durante el periodo del 2014 al 2018. Este aporte se refleja en los resultados obtenidos por cada cantón con respecto al estado que se encuentran los caminos cantonales.

Asimismo, se concluye que los procesos de planificación realizados durante el periodo del 2014 al 2018, permitieron a los cantones de Flores y Curridabat, mejorar el estado de las vías cantonales debido a que cuentan con estructuras de planificación definidas para ejecutar sus labores. Por otro lado, el cantón de Oreamuno debe mejorar y estructurar los procesos de planificación que permitan obtener resultados que contribuyan al mejoramiento del estado de las vías cantonales.

## 5.2 Planificación, presupuestación y ejecución de los Fondos de la Ley 8114

En este apartado realiza una comparación de los elementos que componen la administración de la GRVC en las tres municipalidades estudiadas, para esto además de la información analizada en los capítulos anteriores, se realiza un análisis conjunto de la información obtenida mediante entrevistas realizadas a las personas que integran las unidades que tienen a cargo la GRVC en las tres municipalidades.

Con lo anterior, ¿De qué manera se vincula la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos para la atención de la RVC en los años 2014-2018?

Para el periodo 2014, la Municipalidad de Oreamuno presenta más objetivos en su PAO referente al cuidado de la RVC, que los gobiernos locales de Curridabat y Flores, ocho en diferencia.

Vale la pena la mención de la distribución de su presupuesto en la atención a estos objetivos, para eso la Municipalidad de Curridabat divide su presupuesto semestralmente

en la mejora de red vial, mientras que, por su parte, Oreamuno, destina más del cincuenta por ciento de su presupuesto en la ejecución en el primer semestre del año.

En la construcción de aceras, la Municipalidad Curridabat se queda muy por debajo con respecto al presupuesto de Flores en esta misma acción, Curridabat destina poco más de tres millones, por su parte, Flores invierte cuarenta millones.

De los recursos destinados de la Ley 8114 para el periodo 2014, el total destinado a los tres municipios suman aproximadamente ₡423.920.000,00 (Cuatrocientos veintitrés millones novecientos veinte mil colones), lo cual porcentualmente representa respectivamente para la Municipalidad de Oreamuno, Curridabat y Flores, 53%, 31% y 16%, es decir, solo la Municipalidad de Oreamuno acapara más del cincuenta por ciento de ese total, con aproximadamente ₡223.505.000,00 (Doscientos veintitrés millones quinientos cinco mil colones).

Para este periodo, la Municipalidad de Curridabat mantiene cuatro objetivos, los cuales son asignados a actividades de bacheo por ₡50.000.000,00 (Cincuenta millones de colones), al mejoramiento vial o más de 11 millones de colones, un área destinada a la gestión operativa de la RVC por 70 millones de colones, y por último, poco más de ₡101.000.000,00 (Ciento un millón de colones) destinados a la construcción de aceras, es decir, una diferencia de más de cien por ciento con respecto al año pasado, en el cual de ciento cincuenta metros cuadrados de construcción, ahora le corresponde mil metros cuadrados.

En total mediante la Ley 8114, a la Municipalidad de Curridabat le corresponde aproximadamente ₡133.000.000,00 (Ciento treinta y tres millones de colones) ese mismo monto le corresponde a Curridabat en el periodo anterior. Por su parte la Municipalidad de Flores recibió aproximadamente trece millones de colones menos que el año anterior, es decir, ₡54.000.000,00 (cincuenta y cuatro millones de colones).

En este periodo la Municipalidad de Curridabat se mantiene con su estrategia de conectividad total, el cual disminuye el cincuenta por ciento de sus objetivos para este año,

precisamente con dos objetivos asignados, uno al bacheo por 42 millones de colones -ocho millones de colones menos que el año anterior- y otro al mejoramiento vial de ciento veinte metros cúbicos, el periodo anterior fueron doscientos metros cúbicos, por más de seis millones de colones.

Para el 2016, Curridabat ve disminuido los recursos de la Ley 8114 por aproximadamente cuatro millones de colones con respecto al periodo anterior, ₡129.789.000,00 (Ciento veintinueve millones setecientos ochenta y nueve mil colones). Por su parte, el municipio de Flores tan solo refleja un leve aumento con respecto al año pasado por aproximadamente 705.000,00 (setecientos cinco mil colones).

Para el 2017, la Municipalidad de Curridabat establece cuatro objetivos, con los cuales se plantea; mejorar el desfogue pluvial en un sector del cantón por cincuenta millones de colones, en otro sector por ciento cincuenta millones de colones, en otro objetivo se plantean el suministro y colocación de 2466 toneladas de mezcla asfáltica por ciento cuarenta y ocho millones de colones, servicios de quinientos cuarenta y cinco metros cúbicos de tobacemento por treinta millones de colones. Por último, se establecen la construcción de cuatro mil metros cuadrados de aceras para el cantón por aproximadamente cien millones de colones, superando de esta manera la dimensión de construcción como lo es para el 2015 con mil metros cuadrados para este mismo fin.

De los recursos destinados de la Ley 8114 para el periodo 2017, el total para los tres municipios suman aproximadamente ₡1.385.748.000,00 (Mil trescientos ochenta y cinco millones setecientos cuarenta y ocho mil colones), lo cual porcentualmente representa respectivamente para la Municipalidad de Oreamuno, Curridabat y Flores, 49%, 31% y 20%, mismo que en comparación con el año 2014, denota un gran aumento en cuanto los presupuestos, aumentos que respectivamente corresponden a 201%, 227% y 311%. Siendo el aumento más notable con respecto al 2014, el de la Municipalidad de Flores por poco más de doscientos nueve millones de colones.

Para el periodo 2018, el gobierno local de Curridabat establece 12 objetivos, los cuales se refieren a; mejora, mantenimiento, administración, contratación, diseño, abastecimiento, y construcción de espacios adecuados para las vías de comunicación terrestre y para los cuales se desarrolla en mayoría en el primer semestre del año.

De los recursos destinados de la Ley 8114 para el periodo 2018, el total destinado a los tres municipios suman aproximadamente ₡1.905.875.000,00 (Mil novecientos cinco millones ochocientos setenta y cinco mil colones), lo cual porcentualmente representa respectivamente para la Municipalidad de Oreamuno, Curridabat y Flores, 49%, 31% y 20%. Estos tres municipios vieron aumentado su presupuesto con respecto al año pasado, en aproximadamente ₡255.000.000 (Doscientos cincuenta y cinco millones), ₡159.000.000 (Ciento cincuenta y nueve millones de colones), y ₡104.000.000 (Ciento cuatro millones de colones), respectivamente.

El análisis realizado entorno a la caracterización de las municipalidades en estudio y la identificación del proceso de la GRVC efectuado en cada año durante el periodo de 2014 a 2018, permite comprender los resultados obtenidos e impactos generados en cada cantón. Determinando la relación que existe entre la planificación, presupuestación, ejecución y cumplimiento de objetivos; que permite entender el impacto generado en el cantón en su desarrollo, el estado de la RVC y la cobertura de las necesidades presentes. Asimismo, muestra la forma de distribución de los recursos que aplica cada cantón para los proyectos relacionados con la RVC según la priorización de necesidades, los objetivos planteados, alineación con PAO, Plan Quinquenal, Visión y Misión de cada entidad.


### 5.2.1. Planificación, presupuestación, y ejecución para la atención de la RVC en los años 2014-2018: Lo común, lo distinto, y los hallazgos

Esta sección busca agrupar las características que presentan los municipios en cuanto a la planificación, presupuestación y ejecución con respecto a la GRVC, esto en tres categorías denominadas: común, distinto y hallazgos. Con el propósito de identificar los factores que influyen en la eficiencia y eficacia de la utilización de los recursos.

Antes de abarcar las características de lo común, lo distinto y los hallazgos, vale la pena retomar un poco del contexto mencionado en el capítulo 1. Los antecedentes de la RVC permiten dar otra explicación de los motivos de la presupuestación, planificación y GRVC durante los años 2014-2018, y considerar la transferencia de competencias en sus distintas facultades a los gobiernos locales a partir de la Ley 8114, las normativas establecidas en el Código Municipal, y las concernientes a los actores involucrados en la atención vial cantonal que permean en el contexto en investigación.

Se inicia con la categorización de lo común, en la siguiente tabla se detallan las características que comparten los municipios en cuanto a la planificación, presupuestación y ejecución de los proyectos de la RVC.

**Tabla 10. Características comunes en la planificación, presupuestación y ejecución de la GRVC en las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**

	PLANIFICACIÓN	PRESUPUESTO	GESTIÓN
	<p>Oreamuno al igual que Curridabat, basa su planificación especialmente en las demandas de la comunidad, Curridabat pone a disposición los canales de atención que posee la Municipalidad para estas solicitudes.</p>	<p>La municipalidad de Curridabat, Oreamuno y Flores presentan un crecimiento de su presupuesto para la gestión vial del 2014-2018, siendo un crecimiento del 2018 con respecto al 2014 de 42.22% para Curridabat, 37% Oreamuno.</p>	<p>La Municipalidad de Oreamuno al igual que la Municipalidad de Flores, destina mayor cantidad de recursos para construcción de obras, y en una menor cantidad a la compra de bienes</p> <p>Oreamuno, Curridabat, y Flores han dirigido sus metas del 2014 al 2018 a la construcción de aceras, obras viales, mejoramiento de vías, bacheo, señalización y demarcación de vías.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en informes de labores de Curridabat, Flores y Oreamuno, 2019.

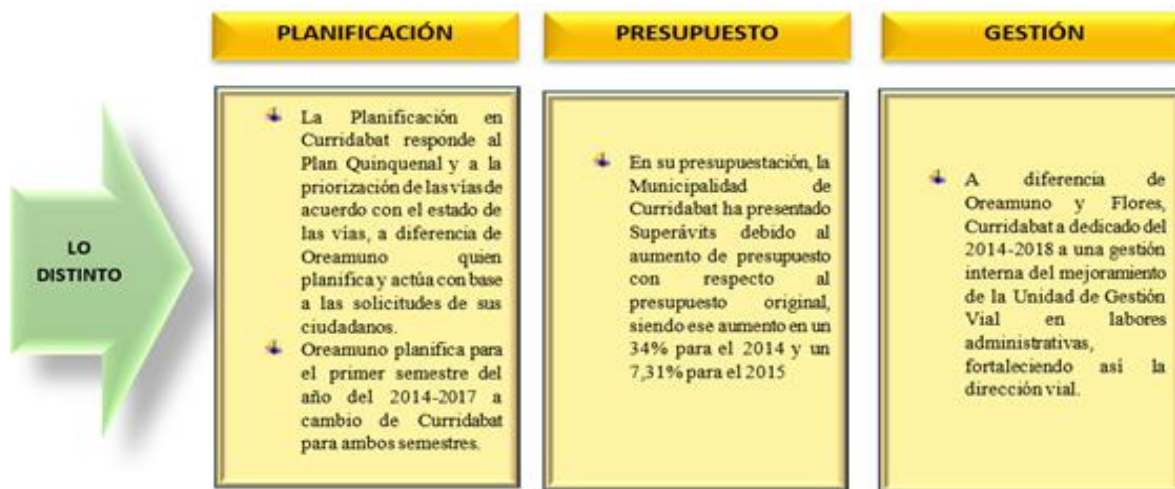


En la tabla anterior, se visualiza que un elemento común que sucede en la planificación de la RVC es la metodología utilizada para planificar. Curridabat al igual que Oreamuno, siguen los procesos de la atención bajo la demanda ciudadana, como su referencia especial para la atención de las vías cantonales.

Otro factor en común es el presupuesto, para los tres gobiernos locales ha aumentado durante los cuatro años de revisión, en más de un treinta por ciento para cada gobierno local, por otra parte resulta corriente lo que sucede referente a la gestión vial, Flores y Oreamuno destinaron una mayor cantidad recursos durante el periodo 2014-2018 para la construcción de obras, y en menor cantidad lo hicieron para la compra de bienes, y a nivel general las tres municipalidades dirigiendo sus metas a la construcción de aceras. Obras viales, mejoramiento de vías, bacheo, señalización y demarcación vial.

Por otra parte, se detallan las diferencias encontradas en los procesos de planificación, presupuestación y ejecución para los proyectos relacionados con la RVC. A continuación, se detallan:

**Tabla 11. Diferencias en la planificación, presupuestación y ejecución de la GRVC en las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**




Fuente: Elaboración propia, con base en informes de labores de Curridabat, Flores y Oreamuno, 2019.

La tabla anterior, permite identificar que, durante los cuatro años en estudio, la planificación de la RVC fue distinta de Curridabat a Oreamuno, donde la primera responde con los planes quinquenales y la priorización de las vías durante el año, mientras que en Oreamuno su planificación se sigue basando en las solitudes de la comunidad. Caso interesante, resulta los tiempos para los cuales planifican, Curridabat lo hace para el primer y segundo semestre del año, y Oreamuno planifica generalmente para el primer semestre de los años 2014 a 2017.

Aspectos distintos que suceden en la presupuestación de las municipalidades -de la mano con la planificación- son los remanentes presupuestarios, siendo para la Municipalidad de Curridabat superávits en sus administraciones, esto debido al aumento de presupuesto con respecto al asignado, específicamente para el 2014 y 2015, de igual manera, en Curridabat a diferencia de Oreamuno y Flores se ha dedicado del 2014 al 2018 a gestionarse internamente su UGV se ve beneficiada con su dirección vial.

Por último, se establecen los principales hallazgos identificados en el análisis de los procesos de gestión efectuados por las entidades. Estos se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 12. Hallazgos encontrados en la planificación, presupuestación y ejecución de la GRVC en las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**

PLANIFICACIÓN	PRESUPUESTO	GESTIÓN
 <ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Por las condiciones climáticas Oreamuno planifica lo respectivo a la construcción de obras para el primer semestre del año.</li> <li>✦ Oreamuno planifica en seguimiento al flujo de personas que transiten por los caminos del cantón</li> <li>✦ Oreamuno planifica con mayor cantidad de objetivos que Flores y Curridabat, para el 2018 Oreamuno estableció 23 objetivos estratégicos para el mejoramiento de las vías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ El crecimiento del presupuesto del 2014 al 2018, ha sido en mayor medida en Curridabat, el cual incrementó en un 42.22%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ La Municipalidad de Curridabat en el 2018 realiza la contratación de una oficina de Administración de Proyectos, esto debido a Superávits que ha venido realizando en los últimos años. Además de ese uso para los recursos, adquiere mobiliario urbano y el mejoramiento de espacios públicos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con base en informes de labores de Curridabat, Flores y Oreamuno, 2019.

En cuanto a los hallazgos presentados en la planificación de la RVC tiene que ver la causa por la que Oreamuno suele planear para el ejecutar durante el primer semestre del año, y lo hizo en consideración de las condiciones climatológicas, su consideración de proyección de los recursos de la RVC lo hace en razón al flujo de personas que transitan por los caminos cantonales, otra particularidad hallada en Oreamuno, a diferencia de Flores y Curridabat tiene que ver con la cantidad de objetivos estratégicos establecidos, manteniendo para el 2018 23 objetivos, cantidad superada por los establecidos por Curridabat y Flores.

A nivel de presupuesto resulta importante resaltar que la Municipalidad de Curridabat es la que tiene mayor crecimiento presupuestario del periodo 2014 al 2018, en comparación al de Flores y Oreamuno, el cual como se ha mencionado acaba en superávits. Con respecto a la GRVC, la Municipalidad de Curridabat en el año 2018 realiza la contratación de una oficina de Administración de Proyectos, esto debido a su remanente presupuestario, el cual fortalece su gestión con recursos para adquirir mobiliario urbano y el mejoramiento de espacios públicos con la nueva oficina.

### 5.3 Ley 8114 en Curridabat, Flores y Oreamuno: Panorama de la gestión administrativa

El tema principal que abarca el siguiente apartado permite al lector poseer una idea clara sobre el la GRVC a nivel municipal, ya que se desarrolla mediante entrevistas personalizadas a cada municipalidad. Desarrollando los elementos que permiten a cada cantón realizar los procesos de planificación, presupuestación y ejecución, ya que toca temas de inventario, estado, clasificación y monitoreo de la RVC.

Además, muestra los procesos que cada municipio realiza para determinar la prioridad que posee cada proyecto según las necesidades presentes en el cantón para los procesos de planificación, distribución del presupuesto, determinación de costos de las vías.

También, se determinan las herramientas que utilizan las entidades para evaluar las vías y definir prioridades, esto mediante el Apoyo Técnico y Parámetros de Eficiencia.

### **5.3.1 Panorama de la Gestión de la Red Vial Cantonal**

En esta primera parte se presenta el panorama de la gestión vial mediante la síntesis de los aspectos concernientes al inventario, estado, clasificación y monitoreo de la RVC llevado a cabo por las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno.

De esta manera al consultar sobre el inventario de las carreteras, se tiene que tanto la municipalidad de Flores como la de Curridabat, realizan un levantamiento de todas las calles que componen la red vial de sus cantones y mantienen un inventario actualizado en el que se realiza una clasificación de acuerdo con el estado en que se encuentran sus calles. Por el contrario, la municipalidad de Oreamuno manifiesta que no mantienen actualizado el inventario de sus carreteras ya que la última actualización completa se hizo en el año 2010.

Otro aspecto abordado es la priorización y la determinación de las intervenciones que requieren las calles y caminos, en este caso se determina que las tres municipalidades cuentan con parámetros establecidos para realizar la clasificación de sus vías. En su mayoría estas clasificaciones se basan en la condición superficial de la carretera, sin embargo, de acuerdo con las entrevistas se puede apreciar que la municipalidad de Flores toma en cuenta una mayor cantidad de factores a la hora de establecer las prioridades de atención. Por su parte también resalta el caso de Oreamuno, como se indicó cuenta con parámetros técnicos de clasificación, en última instancia queda a criterio de un experto la intervención a realizar.

El análisis visual es la principal técnica utilizada tanto por la municipalidad de Curridabat como por la municipalidad de Flores, esta es una metodología conocida como auscultación visual. De acuerdo con el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales esta metodología consiste en el uso de equipo tecnológico, como cámaras de alta resolución y

un sistema de posicionamiento global de gran precisión. Lo cual “permite hacer un reconocimiento de un proyecto de manera más rápida y eficiente, pues graba en 6 direcciones diferentes recorriendo la carretera en tiempo real, permite evaluar: condiciones del pavimento, taludes, espaldones, señalización horizontal y vertical...” (LANAMME, s.f.) De acuerdo con las respuestas brindadas por los funcionarios se pueden identificar diferentes realidades en cuanto a las estrategias de gestión implementadas por cada municipalidad. Por un lado las municipalidades de Flores y Curridabat tienen una mayor facilidad al momento de definir sus prioridades y sus planes de mantenimiento, gracias a que cuentan con inventarios actualizados de la totalidad de su red vial, caso contrario se presenta en la municipalidad de Oreamuno, quienes manifiestan que no se ha logrado obtener un diagnóstico de cada una de las calles de su cantón, pero se busca llegar a una identificación total de su RVC para realizar una clasificación de acuerdo al estado de la misma.

En cuanto al monitoreo y procesamiento de la información recolectada se mantiene un escenario similar al mostrado en los párrafos anteriores, ya que las municipalidades de Flores y Curridabat cuentan con sistemas de información geográfica y manejan bases de datos que son actualizadas con cada mantenimiento rutinario o intervención realizada, mientras que la Municipalidad de Oreamuno realiza este monitoreo de manera manual y lo que se hace generalmente es mantener un expediente físico en el que se almacenan fotografías de los mantenimientos o reparaciones realizadas.

### **5.3.2 Procesos de Gestión de la Red Vial Cantonal**

Para analizar el proceso de gestión que realiza cada municipio e identificar las prácticas que efectúan para priorizar las necesidades existentes a nivel cantonal y el presupuesto necesario para la ejecución de proyectos relacionados con las vías cantonales, se distribuyen en tres aspectos importantes:

#### **5.3.2.1 Procesos de Planificación**

En cuanto a los procesos de planificación que realizan los municipios para definir los proyectos de remodelación, mantenimiento y construcción de las vías cantonales, se logra identificar que a nivel estratégico los municipios de los cantones de Flores y Curridabat realizan procesos de planificación a corto y mediano plazo, esto permite definir escenarios, estrategias y mecanismos de gestión de los recursos disponibles para cubrir las necesidades presentes en el cantón con respecto a las vías cantonales.

La Municipalidad de Flores a nivel estratégico cuenta con el Plan de Conservación y Desarrollo Vial, mismo que permite determinar los parámetros y escenarios más relevantes para la planificación, presupuestación y priorización de los caminos del cantón, esto ligado a nivel operativo con el PAO, lo que permite la alineación de los objetivos y las metas establecidos con los recursos disponibles. Sumado a estos procesos de planificación, la municipalidad cuenta con los procedimientos establecidos para cada uno de los procesos sustantivos de la UTGV, que permite definir, priorizar y determinar los proyectos a realizar, estas decisiones de materia vial son tomadas con participación fundamental de la JVC.

Es importante señalar que la misma cuenta con un Plan Quinquenal, que permite dar seguimiento y continuidad de los proyectos establecidos. Esto permite que el cantón de Flores cuente con un 74.37% de sus caminos en excelente estado, un 20.57% de las vías en buen estado y solamente 0.34% en muy mal estado.

La Municipalidad de Curridabat a nivel estratégico y operativo los procesos de planificación relacionados con la RVC se encuentran establecidos por medio del Plan Quinquenal y el PAO del municipio, donde se identifican y priorizan las necesidades presentes en el cantón con respecto a materia de vías terrestres de comunicación. Es importante señalar que este proceso de planificación toma en cuenta la participación de JVC y la UTGV.

Esto permite que el municipio cuente con el 83.42% de sus vías cantonales en excelente y muy buen estado (18.06% excelente y 65.36% en buen estado), solamente un 0.22% de sus vías se encuentran en muy mal estado.

En cuanto a la Municipalidad de Oreamuno se identifica que no cuenta con un Plan Quinquenal que permita definir objetivos y metas claras para realizar la planificación de los proyectos a realizar. Para la planificación de proyectos se base en las solicitudes realizadas por las personas que residen en el cantón mediante notas y cartas, escogiendo los caminos por medio de insistencia y presión de los usuarios, parametrizada por la cantidad de personas que se verá beneficiada en el proyecto. En caso de que la cantidad de población beneficiada sea considera poca se dará prioridad a los proyectos que impactan mayormente a la comunidad según la cantidad de tránsito (personas y vehículos) que presente el camino.

Este tipo de proceso de planificación que no cuenta con lineamientos claramente establecidos provoca que los resultados obtenidos por las vías cantonales no sean altamente eficientes esto debido a que solamente el 29.41% se encuentre en excelente y muy buen estado, mientras que el 31.6% en mal y muy mal estado.

Es importante señalar que las características presentadas por las municipalidades con respecto a los procesos de planificación influyen directamente con los resultados e impactos generados en la comunidad. Si bien es cierto la participación ciudadana debe ser uno de los ejes importantes a considerar en cuanto a los proyectos que impactan a cada cantón, la planificación de los proyectos debe estar alineada con los planes establecidos dentro de cada municipalidad permitiendo dar continuidad a cada uno.

### 5.3.2.2 Distribución del Presupuesto

La distribución presupuestaria que realiza cada cantón determina el nivel de alcance que cada proyecto puede alcanzar y el periodo que tarda para ejecutarse completamente. Siendo importante que cada municipio tenga establecido a nivel interno la definición de procesos o temas prioritarios para determinar la cantidad presupuestaria que se asignará a cada proyecto según la categoría y las características que el mismo presente.

En relación con la distribución presupuestaria la Municipalidad de Flores posee parámetros muy bien establecidos para definir las prioridades con respecto a la RVC; siendo el principal objetivo el mantenimiento periódico del ruedo, el cual constituye la principal partida presupuestaria, recibiendo la mayoría de los fondos para la GRVC, seguido por el mantenimiento rutinario donde se ubican los caminos con una necesidad inmediata identificada y por último el pago o contratación de recurso humano que atienden temas de la GRVC.

La Municipalidad de Curridabat para la distribución presupuestaria de los caminos se efectúa según el estado de la misma y la cantidad de tránsito de la zona, distribuyendo su presupuesto en el mantenimiento de vías mayormente transitadas, realizando proyectos de recarpeteo y carpeteo en los caminos que se encuentren en estado regular, mal y muy mal. Permitiendo que el municipio mantenga la mayor parte de sus caminos en excelente y buen estado.

Con respecto a la Municipalidad de Oreamuno se identifica que la misma no cuenta con lineamientos o acciones específicas para asignar el presupuesto asignado para la RVC por medio de la Ley N°8114, esto en comparación con los municipios anteriormente mencionados. Señalando que la misma primero presupuesta y luego realiza su planificación, los únicos insumos tomados en cuenta son las solicitudes realizadas por los ciudadanos del cantón. Al no contar una planificación que cuente con las herramientas necesarias para priorizar los proyectos según necesidades y cumplimiento de objetivos permitiendo dar continuidad a los proyectos, los mismos no logran solventar las



necesidades de la comunidad en cuanto a infraestructura vial, esto se refleja en el estado que se encuentran las vías según los datos de la Contraloría General de la República.

A nivel organizacional contar con parámetros y objetivos establecidos por medio de procesos de planificación, permiten determinar la distribución del presupuesto de manera que se cumplan con los objetivos planteados, se tenga seguimiento y continuidad de los proyectos de Infraestructura vial del cantón, que conllevan a contar con la mayor cantidad de caminos en excelentes y buenas condiciones.

### **5.3.2.3 Costo de Atención de Vías**

Para realizar un proceso de planificación y presupuestación de un proyecto de infraestructura vial a nivel cantonal las municipalidades deben poseer un conocimiento del estimado de inversión que puede contener un proyecto de mantenimiento, recarpeteo y construcción de una vía, mismo que dependen de la cantidad de kilómetros que posee la vía a interne venir.

La Municipalidad de Flores, indica que realiza planificación de los recursos económicos de manera que permitan cumplir con las necesidades presentes en la comunidad garantizando que vías sean transitables. La eficiencia de la distribución presupuestaria depende del costo del camino y las características que el mismo presente, para definir la cantidad de recursos necesarios el municipio no ve conveniente determinar los costos por kilómetros, sino las intervenciones de mantenimiento rutinario y periódico son costeadas por toneladas métricas de asfalto. Este parámetro permite determinar que cada tonelada posee un costo de ¢55.000 (cincuenta y cinco mil colones), esto con base en los últimos registros que posee la municipalidad.

El caso de la Municipalidad de Curridabat los costos que tienen las vías dependen del tipo de intervención que se identifique por cada una de las clasificaciones sea mantenimiento, recarpeteo o construcción, por la cantidad de pavimento a utilizar y el uso que posee la vía por los transeúntes y los vehículos.

La Municipalidad de Oreamuno para definir los costos que posee un proyecto de intervención en las vías, sea este mantenimiento, recarpeteo o construcción de la misma depende del estado de la calle y si es un puente.

Se define que el costo de proyectos de mantenimiento, recarpeteo y construcción de vías según las municipalidades en estudio depende de las características que presente cada proyecto con respecto al camino intervenido, siendo imposible calcular su costo por kilómetro tratado o intervenido, este cálculo es más eficiente por toneladas métricas de asfalto a utilizar.

Se identifica que pese al aumento registrado en los últimos años del monto transferido a las municipalidades por medio de la Ley 8114, este según percepción de los municipios no es suficiente para cubrir por completo todas las necesidades presentes en cada cantón, a pesar de que se realizan esfuerzos para planificar y distribuir los recursos de la manera más eficiente posible, los costos de cada proyecto varían según la intervención realizada y las características de cada proyecto.

### **5.3.3 Herramientas de Gestión de la Red Vial Cantonal**

El concepto de herramientas en la GRVC busca definir los mecanismos utilizados por los municipios en su accionar, identificar necesidades, poseer un control del inventario de las vías y el estado en que estas se encuentran. Estos mecanismos pueden ser tecnológicos como administrativos. Con respecto a las herramientas se pretende abordar con dos aspectos que intervienen en el accionar de la gestión de los fondos:

#### **5.3.3.1 Apoyo Técnico**

A nivel de la planificación, elaboración y ejecución de proyectos relacionados con la RVC, el LANAME brinda asesoramiento a los municipios en materia de infraestructura vial, esto permite que los proyectos de construcción, mantenimiento y recarpeteo de las cuenten con

la supervisión técnica y profesional requerida para garantizar un mejor uso de los recursos que permitan una mejor infraestructura vial a nivel cantonal.

Con respecto del asesoramiento recibido por el LANAME en los municipios de análisis se tiene que:

- La Municipalidad de Flores únicamente ha tenido apoyo por parte esta institución mediante el préstamo de los contadores para llevar a cabo en el 2016 el levantamiento del TPD en distintos caminos de la RVC.
- La Municipalidad de Curridabat señala que se encuentra en el trámite de un nuevo con el LANAME, para redefinir para parámetros de la infraestructura vial y elaboración de proyectos.
- La Municipalidad de Oreamuno nunca ha tenido un asesoramiento o apoyo de esta institución para los procesos relacionados con la RVC.

Se identifica que a nivel de las entidades que han tenido contacto con el LANAME, presentan un avance de infraestructura vial en condiciones óptimas que la entidad que nunca ha solicitado apoyo.

#### **5.3.3.2 Parámetros de Eficacia**

Para realizar una buena planificación y ejecución de los proyectos a nivel de infraestructura vial, es necesario el establecimiento de parámetros que permitan determinar la eficacia y el alcance de los objetivos planteados en cada uno de los proyectos.

El establecimiento de parámetros o indicadores permite definir si un proyecto cumple con los objetivos y metas planteadas en el momento de su creación. Permitted evaluar los resultados obtenidos para definir si los recursos utilizados se ejecutaron de la manera más eficiente y eficaz posible.

Con respecto a estos parámetros se tiene que los municipios en estudio establecen los siguientes criterios:

- La Municipalidad de Flores, realiza pruebas de calidad, antes de realizar las contrataciones de mantenimiento periódico de los caminos de la RVC, realizados por un laboratorio de materiales para el cumplimiento de la normativa. Además, cuenta con los siguientes controles operativos:
  - Bitácoras de inspección
  - Seguimiento a los términos de referencia de las contrataciones administrativas.

Permitiendo llevar el pulso de los proyectos según lo planificado.

- En la Municipalidad de Curridabat para identificar la eficacia de cada proyecto se establece los siguientes parámetros:
  - Kilómetros de intervención.
  - Cantidad de intersecciones y TPD.
- En el caso de la Municipalidad de Oreamuno efectúan los siguientes lineamientos:
  - Priorización de proyectos que tengan vinculación con Red Vial Nacional; cerca de comercios, centros de salud, centros educativos.
  - Toman en cuenta tiempos, costos y beneficiarios.

El establecimiento de parámetros bien definidos en los municipios de Flores y Curridabat, permiten los altos rendimientos en los estados de los caminos, garantizando satisfacer las necesidades de comunicación y desarrollo del cantón.

Por otro lado, el Municipio de Oreamuno debe mejorar los parámetros para identificar si realmente están cumpliendo con los objetivos del UTGV y la satisfacción de las necesidades presentes en el cantón.

A continuación, un resumen de los hallazgos presentados en el capítulo referente a la caracterización y análisis de las municipalidades: Flores, Curridabat, y Oreamuno.

**Tabla 13. Principales hallazgos sobre la aplicación de la Ley 8114 y la GRVC en los municipios de Curridabat, Flores y Oreamuno**

Contexto	Planificación	Presupuestación	Gestión
En el período de análisis se dio un aumento a partir del 2016 en los fondos percibidos por los Gobiernos Locales esto producto de la aprobación de la ley 9329 de Transferencia de Competencias.	La planificación en el cantón de Oreamuno es diferente a la de Curridabat y Flores por las condiciones climáticas la mayoría de las obras se realizan en el primer semestre del año, mientras que los otros dos cantones las distribuyen en ambos semestres.	El nivel de significancia de los fondos de la 8114 en los presupuestos de los Gobiernos Locales aumento en un 10% en el 2017 producto de la aprobación de la Ley 9329.	La municipalidad de Curridabat tuvo superávit a partir del 2015, dinero que destino a mejorar la parte administrativa de la Unidad Técnica de Gestión Vial.

*Fuente: Elaboración propia, 2019*

A manera de síntesis, en este capítulo se analizaron los principales hallazgos en la gestión 2014-2018 donde se permite concluir características diferenciadoras de las tres municipalidades en cuanto a los procesos seguidos en la planificación, presupuestación y ejecución. Curridabat destaca por un proceso de planificación que reúne una priorización de sus vías de acuerdo con su estado, solicitudes de los usuarios de intervención, y el Plan quinquenal, de la mano de un presupuesto de los fondos de la 8114 que ha venido en aumentos a partir del 2015.

Flores en su proceso de planificación y ejecución, trabaja en conjunto con unidades internas del municipio como el área de Infraestructura y Servicios Públicos, así como actores como el AyA, su presupuesto ha venido en aumento a partir del 2017, debido a una disminución presentada de los años 2014 al 2016.

Por su parte, el proceso de planificación a seguir de Oreamuno consiste en la demanda de la comunidad, el flujo de personas que transiten por las vías cantonales y el juicio experto de la Municipalidad, con un presupuesto con la particularidad de Flores: Crecimiento a partir del 2017, una disminución de los años 2014-2016.

De los hallazgos en el periodo 2014-2015, también se puede concluir y resaltar elementos comunes en la planificación como los tiempos en las mismas debido a circunstancias climatológicas de los cantones, como es el caso de Oreamuno y ventajas de Curridabat en el aumento de la asignación presupuestaria con respecto a Flores y Oreamuno, mismo que ha dejado superávits que le ha permitido gestionarse internamente mediante una oficina de proyectos y la UGV.

Por último, los parámetros seguidos por Flores y Curridabat han permitido mejores rendimientos en los estados de los caminos, debido al manejo de sistemas de información geográfica, utilización de las bases de datos y con asesoría del LANAME. Por otro lado, Oreamuno debe mejorar los parámetros para identificar las necesidades de intervención de las vías cantonales, así como la búsqueda de asesoría externa. Es importante, acotar que pese al aumento registrado en los últimos años del monto transferido a las municipalidades por medio de la Ley 8114, según las entrevistas realizadas a los gobiernos locales, los fondos han sido insuficientes en todo el periodo para cubrir por completo todas las necesidades presentes en cada cantón.

## **Capítulo 6. Perfil analítico de la atención de la RVC: Oreamuno, Curridabat, Flores**

El eje de este capítulo se basa en un análisis transversal acerca de los aspectos de planificación, presupuestación y ejecución de las municipalidades con el estado anual de las vías, esto permite determinar el nivel de congruencia, eficiencia y eficacia de la gestión realizada por las municipalidades en el ámbito de la infraestructura vial durante los años 2014-2018. Aunado a lo anterior se realiza el análisis del estado de las vías vinculado al accionar municipal.

Se divide en un primer segmento de forma anual en el cual se hace una descripción y análisis de la gestión de los tres Gobiernos Locales para los 3 procesos y el efecto que genera en el estado de las vías, para realizar una recopilación y comparación de los principales hallazgos de la gestión general de los Gobiernos Locales de Curridabat, Flores y Oreamuno.

### **6.1 *Gestión de la RVC: Análisis comparativo***

Con la finalidad de lograr una mayor comprensión de los procesos de planificación, presupuestación y gestión en los Gobiernos Locales se desarrolla un análisis transversal de los tres aspectos mencionados sobre los tres municipios, esto con el fin de determinar el nivel de congruencia que existe en los procesos.

Lo anterior considerando que en los tres casos hay algunas similitudes y diferencias que se mencionan conforme se desarrolla el análisis y exposición de resultados a partir de las liquidaciones presentadas por estas Municipalidades ante la Contraloría General de la República, a la cual según la Ley orgánica de la CGR en su artículo 19 establece que deben presentarse como fecha límite al 16 de febrero.

Para cada uno de los aspectos de análisis se realiza un cuadro con información extraída de las liquidaciones presupuestarias de los Gobiernos Locales, en el Anexo 1 se encuentra el

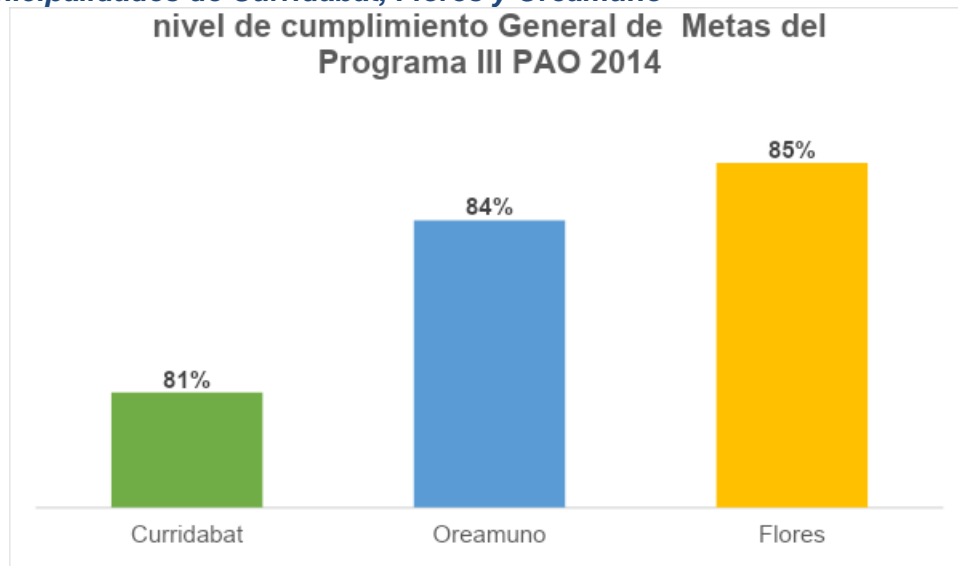
cuadro con el Nivel de cumplimiento de metas del Programa III de los Planes Anuales Operativos en el periodo 2014-2018. En el Anexo 2 se pueden visualizar los datos de la Ejecución Presupuestaria de los Fondos de la Ley 8114, por último, en el Anexo 3 se presenta el Estado de la Red Vial Cantonal para el período 2014-2018.

Estos cuadros son la base que se utiliza para la comparación de la congruencia existente entre la gestión de la planificación, presupuestación, ejecución y el estado de la Red Vial Cantonal.

### **6.1.1. La Gestión de la Red Vial Cantonal en el 2014: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores**

En el año 2014 los tres Gobiernos Locales logran un cumplimiento de metas superior al 80% en el Plan Anual Operativo específicamente en el Programa III en las actividades de infraestructura vial, el gráfico a continuación detalla los porcentajes de cumplimientos para cada uno de los casos.

**Gráfico 4. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2014, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



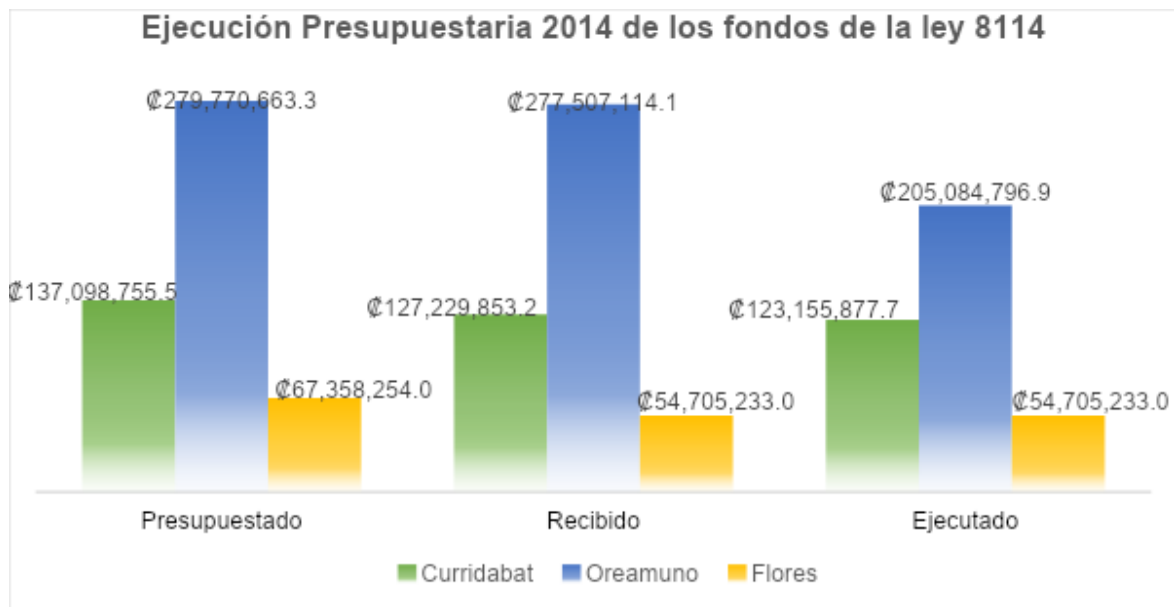
*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019*



Cabe aclarar que estos porcentajes son el resultado del promedio entre el cumplimiento de las metas de mejora y operativas que se plantearon en el Plan Anual Operativo. Sin embargo, el cumplimiento de metas por sí solo no brinda datos que confirmen que los fondos destinados a la atención de la red vial cantonal estén siendo utilizados de forma eficaz y eficiente.

Razón por la cual, es necesario realizar el contraste con la ejecución presupuestaria, para el año 2014 los presupuestos de las tres Municipalidades mantienen un total muy diferente tal y como se muestra en el Gráfico #4, siendo Flores quien maneja un presupuesto menor, Curridabat se encuentra en el medio y Oreamuno tiene un presupuesto mayor.

**Gráfico 5. Ejecución Presupuestaria 2014 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019*

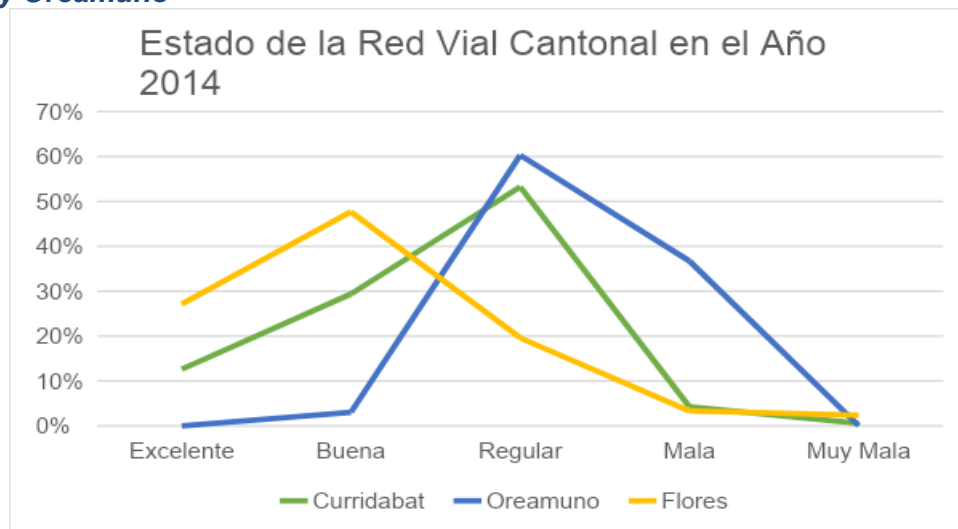
Considerando la información presentada en el gráfico, se aprecia que el monto recibido por los Gobiernos Locales difiere de los presupuestados para este periodo. En el caso de Curridabat recibieron un 92% de los recursos presupuestados de los cuales ejecutaron un

97%, sin embargo, cuando se compara con el nivel de cumplimiento de metas este cantón se posiciona como el más bajo con un 81%, por su parte, el 53% del Estado de la Red Vial Cantonal se encuentra en estado regular como se muestra en el Gráfico #5 que se presenta más adelante.

Por otra parte, la municipalidad de Oreamuno recibe un 99% de los fondos presupuestados para este periodo, de los cuales ejecuta un 73% en contraste con el nivel de cumplimiento de metas, el cual es de un 84% de estas, mientras tanto el estado de las vías se encuentra un 60% en estado regular.

Por último, la municipalidad de Flores recibe un 81% de los fondos presupuestados para el periodo 2014 de los cuales ejecuta el 100% de los recibidos. Contrastando el porcentaje de ejecución financiera con el nivel de cumplimiento de metas -el cual es de un 85%- y metas que en su mayoría van dirigidas a la mejora de aceras y cordón de caño. El estado de las vías para este Gobierno local se encuentra en un 48% en buenas condiciones y un 27% en excelentes condiciones.

**Gráfico 6. Estado de la RVC en el año 2014, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



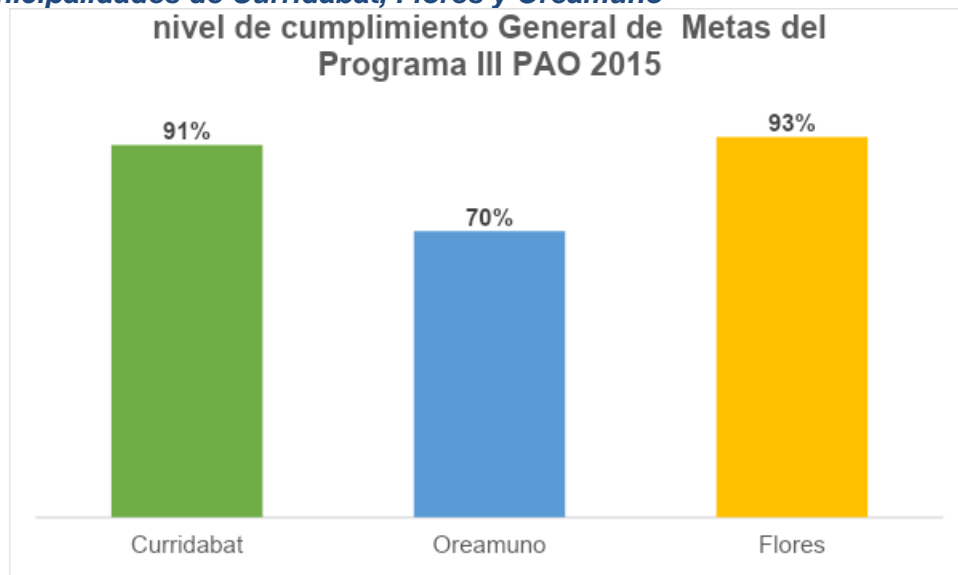
Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.

Considerando el planteamiento anterior es necesario reiterar que la extensión de la Red Vial Cantonal de Curridabat es de 138.96, Oreamuno de 185.20 y de Flores de 59.26. Al analizar por kilómetro la cantidad de fondos que pueden asignar, el resultado arrojado para Curridabat corresponde a ¢986.605,90 (novecientos ochenta y seis mil seiscientos cinco colones con noventa céntimos), en Oreamuno es de ¢1.510.640,73 (Un millón quinientos diez mil seiscientos cuarenta colones con setenta y tres céntimos) y para Flores es de ¢1.136.656,33 (Un millón ciento treinta y seis mil seiscientos cincuenta y seis colones con treinta y tres céntimos).

### 6.1.2 La gestión de la red vial cantonal en el 2015: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores

En el 2015, dos Gobiernos Locales logran un cumplimiento de metas mayor al 90% mientras que Oreamuno logró un 70% con respecto a lo planteado en el PAO específicamente en el Programa III en las actividades de infraestructura vial, el gráfico a continuación detalla los porcentajes de cumplimiento para cada uno de los casos.

**Gráfico 7. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2015, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**

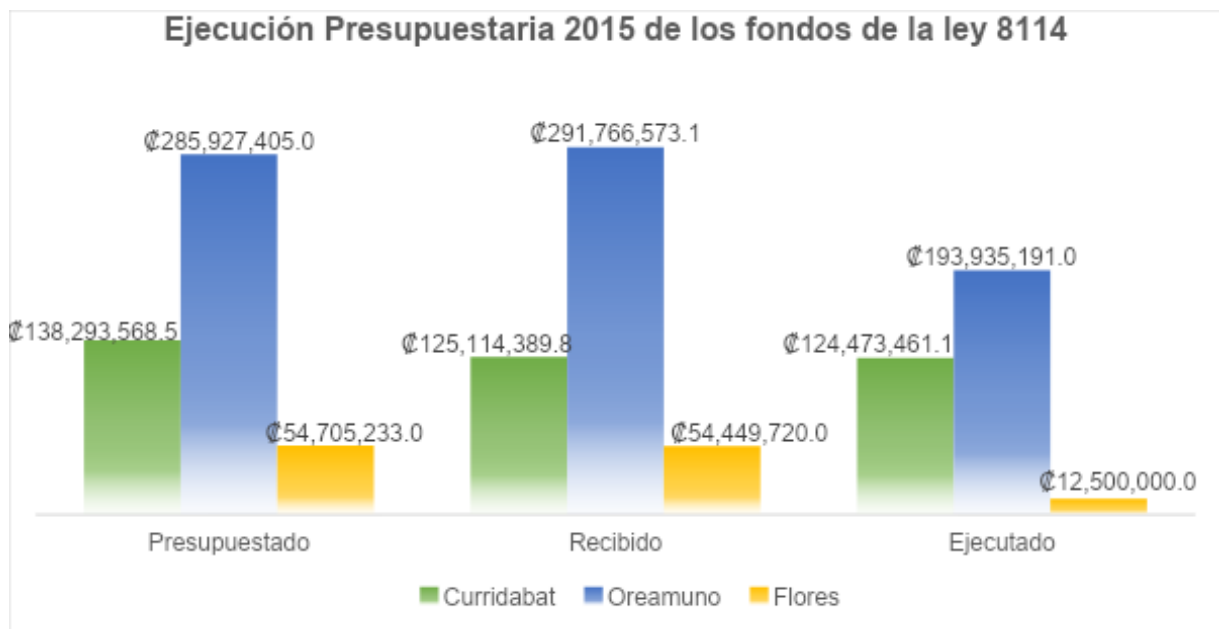


Fuente: *Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

Es importante especificar que los porcentajes son el resultado del promedio entre el cumplimiento de las metas de mejora y metas operativas que se plantearon en el Plan Anual Operativo 2015 y que en el caso de Flores no se establecen metas a nivel operativo.

A razón de realizar el contraste con la ejecución presupuestaria, para el año 2015 los presupuestos de las tres Municipalidades mantienen un total muy diferente tal y como se muestra en el Gráfico #8, siendo Flores el que maneja un presupuesto menor, Curridabat se encuentra en el medio y Oreamuno tiene un presupuesto mayor.

**Gráfico 8. Ejecución Presupuestaria 2015 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

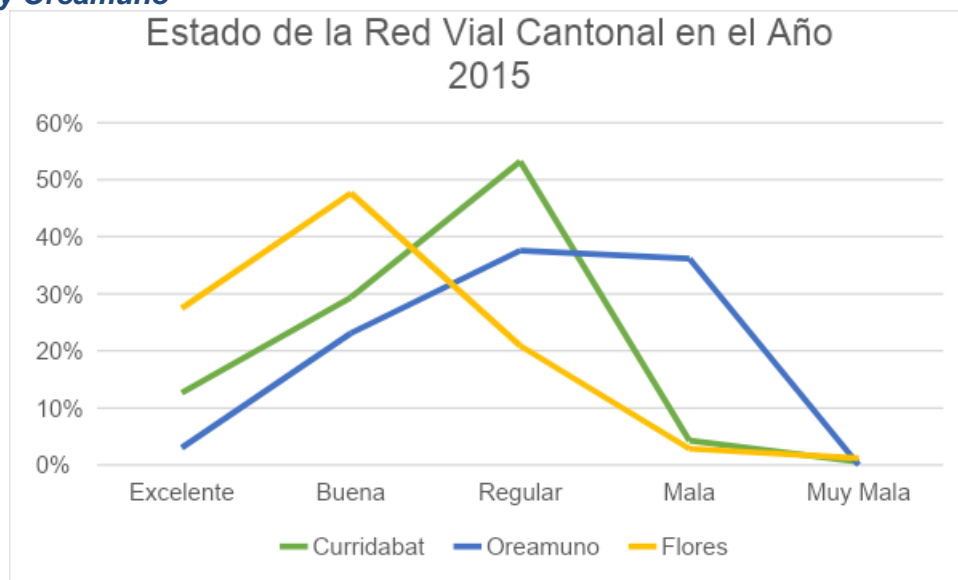
Considerando la información presentada en el gráfico anterior el monto que reciben los Gobiernos Locales difiere de los presupuestados para este periodo en el caso de Curridabat recibe un 90,47% de los recursos presupuestados de los cuales ejecutaron un 99%, al comparar con el cumplimiento de metas, estos las cumplen en un 91%, mientras que el

Estado de la RVC se encuentra en las mismas condiciones que en el año 2014 tal y como se visualiza en el Gráfico #8 que se presenta más adelante.

Por otra parte, la municipalidad de Oreamuno recibe un 102,04% de los fondos presupuestados para este periodo, de los cuales ejecuta un 66%. En contraste con el nivel de cumplimiento de metas ejecuta un 70%, mientras tanto el estado de las vías se encuentra un 74% por igual o por debajo de la condición regular.

Por último, la municipalidad de Flores recibe un 99,53% de los fondos presupuestados para el periodo 2015 de los cuales ejecuta el 23% de los recibidos. Contrastando el porcentaje de ejecución financiera con el nivel de cumplimiento de metas, el cual es de un 93%, siendo así el más alto de este período. El estado de las vías para este Gobierno Local se encuentra en un 75% por encima del buen estado.

**Gráfico 9. Estado de la RVC en el año 2015, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

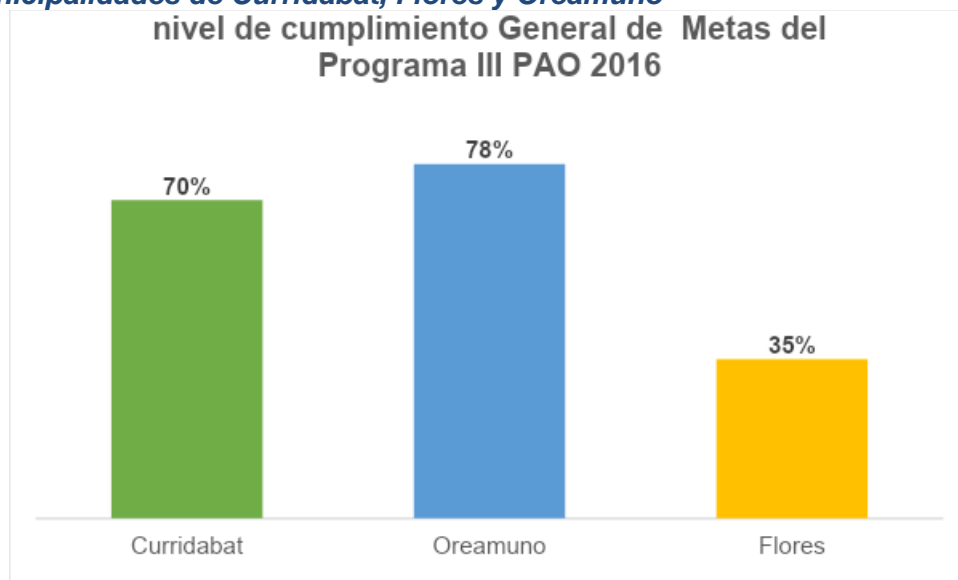
Realizando el ejercicio de analizar por kilómetro la cantidad de fondos que pueden asignar los Gobiernos Locales el resultado para Curridabat es de ¢995.204,15 (novecientos noventa

y cinco mil doscientos cuatro colones con quince céntimos) aumentando ¢8.000 (ocho mil colones), en Oreamuno es de ¢1.543.884,48 (Un millón quinientos cuarenta y tres mil ochocientos ochenta y cuatro colones y cuarenta y ocho céntimos), aumentó ¢33.000 (treinta y tres mil colones) y para Flores se redujo ¢213.000 (doscientos trece mil colones) dejando como asignación por kilómetro ¢923.139,27.(novecientos veintitrés mil ciento treinta y nueve colones con veintisiete céntimos).

### 6.1.3 La gestión de la red vial cantonal en el 2016: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores

Para el año 2016 se da una disminución en el cumplimiento de metas del PAO para los gobiernos locales de Curridabat y Flores, especialmente para este último que pasa de un 90% de cumplimiento en el año anterior a un 35% para este 2016, Curridabat baja a un 70% y por su parte Oreamuno es el único que aumenta su porcentaje de cumplimiento pasando de un 70% a un 78% como se detalla en el siguiente gráfico.

**Gráfico 10. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2016, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**

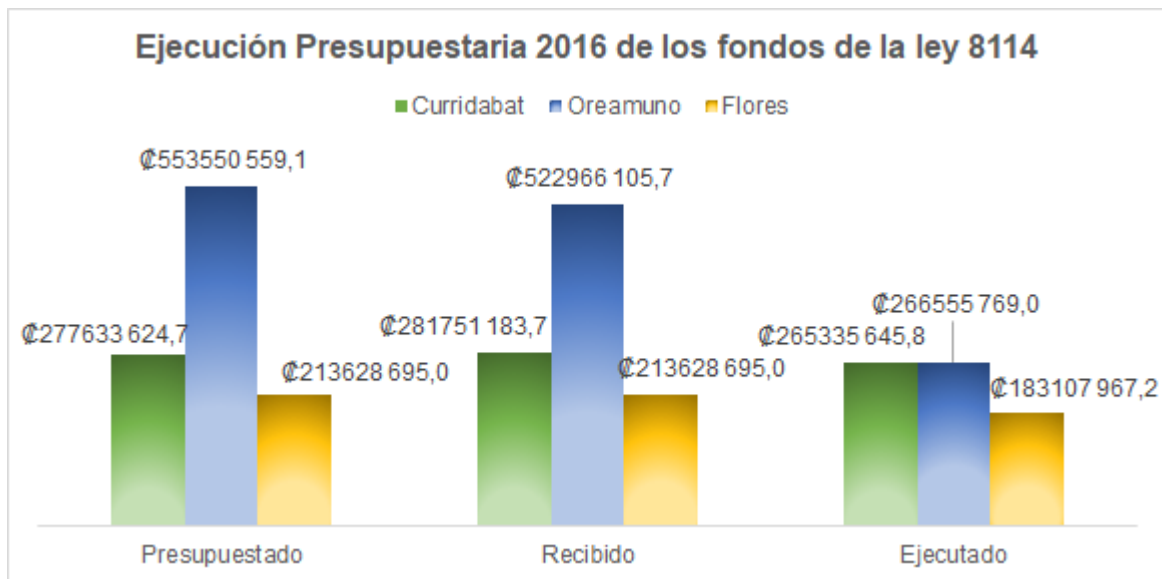


Fuente: *Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

Como en los años anteriores, se aclara que el porcentaje mostrado en el gráfico constituye un promedio simple de las metas operativas y de mejora establecidas en el Plan Anual Operativo. Para un análisis más completo que ayude a comprender la óptima utilización de los recursos a continuación se realiza un contraste con el presupuesto destinado durante el periodo para el cumplimiento de estas metas.

En el 2016 también se mantienen presupuestos muy diferentes, en el caso de- Oreamuno que cuenta con el mayor presupuesto de las tres municipalidades, casi duplicando el presupuesto de Curridabat que alcanza los ¢277.633.624,70 (Doscientos setenta y siete millones seiscientos treinta y tres mil seiscientos veinticuatro colones con setenta céntimos) y Flores se encuentra más abajo con ¢213.628.695,00 (Doscientos trece millones seiscientos veintiocho mil seiscientos noventa y cinco colones) presupuestados.

**Gráfico 11. Ejecución Presupuestaria 2016 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



Fuente: *Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

Considerando este gráfico se puede observar que sólo la municipalidad de Flores recibió la misma cantidad que había presupuestado y lo ejecutó en un 85.71%, en el caso de Curridabat y Oreamuno difieren levemente los montos presupuestados y recibidos en este año. Curridabat recibe un poco más del 100% de los fondos presupuestados, de los cuales ejecuta el 94.17% y por otra parte Oreamuno recibe el 94% y ejecuta tan sólo el 50.97%.

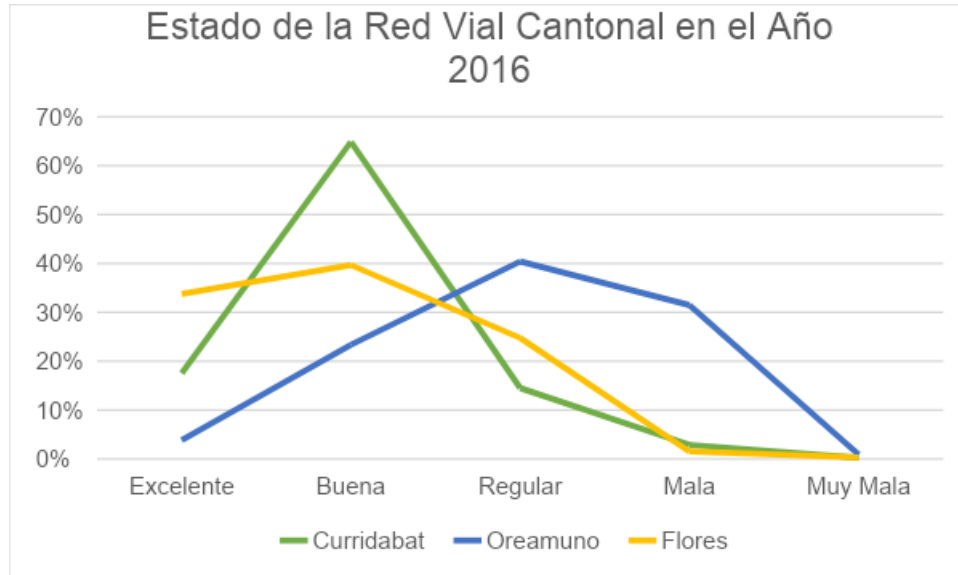
Si se analizan los porcentajes ejecutados y se comparan con el cumplimiento de las metas establecidas en los PAO se puede determinar que no existe una relación proporcional entre ambos, ya que Oreamuno siendo la municipalidad con el menor porcentaje de ejecución (apenas por encima del 50%) logró el mayor porcentaje de cumplimiento que fue del 78%, en segundo lugar, se encuentra Curridabat cuyo grado de cumplimiento fue del 70% y por último Oreamuno con apenas un 35%.

En cuanto al estado de las vías, Curridabat experimenta una gran mejora, pasando de tener un 12% a casi un 20% de sus vías en excelente estado y de tener un 29% en buen estado a un 65%.

Flores mantuvo un comportamiento muy regular con respecto al año anterior aumentando levemente la cantidad de vías en excelente estado, pero disminuye las que mantenía en buen estado en un 8% con respecto al 2015. Por su parte Oreamuno termina el 2016 sin cambios significativos en el estado de sus vías, manteniendo prácticamente los mismos porcentajes del año anterior.



**Gráfico 12. Estado de la RVC en el año 2016, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

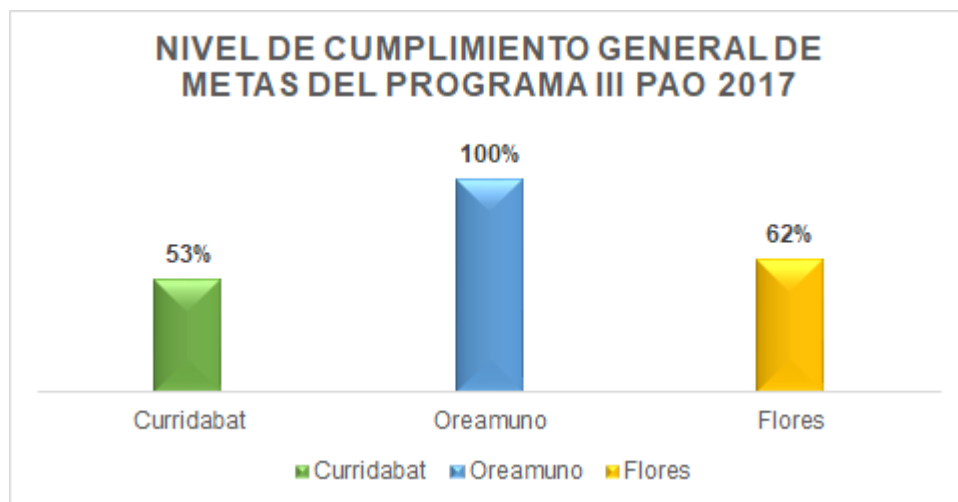
Al igual que en años anteriores, si se realiza el ejercicio de calcular la cantidad de dinero que se pueden destinar por cada kilómetro de RVC para cada municipalidad, se nota que hay un gran aumento para este 2016, el resultado para Curridabat es de  $\text{¢}1.997.939,15$  (Un millón novecientos noventa y siete mil novecientos treinta y nueve colones con quince céntimos), aumentando en un 102% con respecto al año 2015, la municipalidad de Oreamuno contaría con  $\text{¢}2.988.093,90$  (Dos millones novecientos ochenta y ocho mil noventa y tres colones con noventa céntimos) que representa un aumento de casi un 98% y por último Flores presenta un aumento del 217%.

#### **6.1.4 La gestión de la red vial cantonal en el 2017: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores**

Durante el año 2017, los tres Gobiernos Locales obtuvieron niveles de cumplimiento de metas muy diferentes, aunque Oreamuno y Flores alcanzaron una mejoría en comparación con el año anterior, Flores sigue manteniendo un porcentaje de cumplimiento muy bajo

alcanzando un 62% este año, Oreamuno tuvo una gran mejoría considerando que alcanzó el 100% de las metas correspondientes a infraestructura vial establecidas en su plan anual y por último tenemos a Curridabat que desde el año 2015 ha visto una disminución en el porcentaje de metas alcanzadas, obteniendo para este año su nivel de cumplimiento más bajo con un 53%.

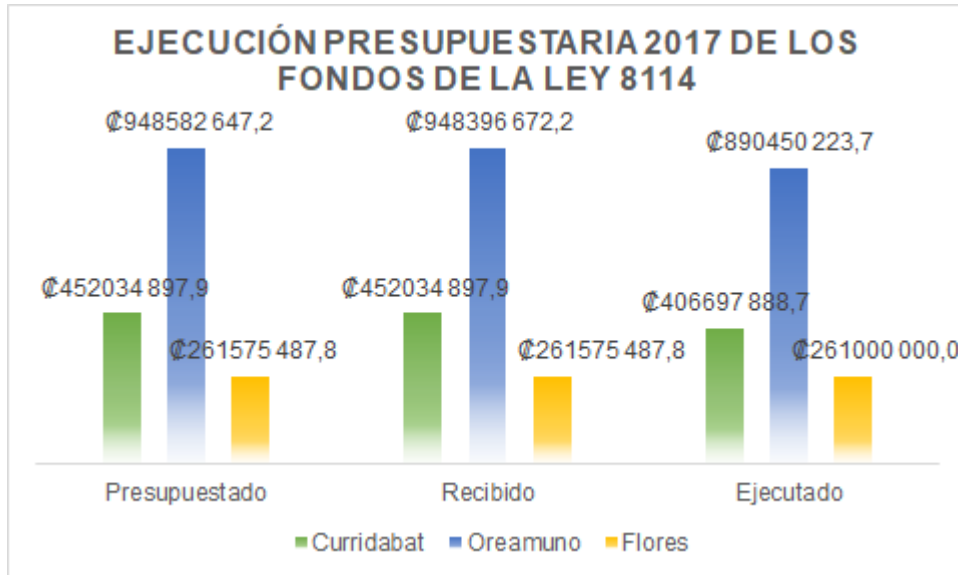
**Gráfico 13. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2017, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

Se contrastan estos porcentajes con los presupuestos de cada municipalidad, como se ha observado en períodos anteriores se mantienen las mismas posiciones en cuanto a los presupuestos asignados, Oreamuno se mantiene en la primera posición con un presupuesto de  $\text{¢}948.582.647,20$  (novecientos cuarenta y ocho millones quinientos ochenta y dos mil seiscientos cuarenta y siete colones con veinte céntimos), Curridabat continúa con el segundo lugar con un presupuesto de  $\text{¢}277.633.624,7$  (Doscientos setenta y siete millones seiscientos treinta y tres mil seiscientos veinticuatro colones con siete céntimos) y por último Flores con  $\text{¢}261.575.487.60$  (Doscientos sesenta y un millones quinientos setenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y siete colones con sesenta céntimos).

**Gráfico 14. Ejecución Presupuestaria 2017 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**

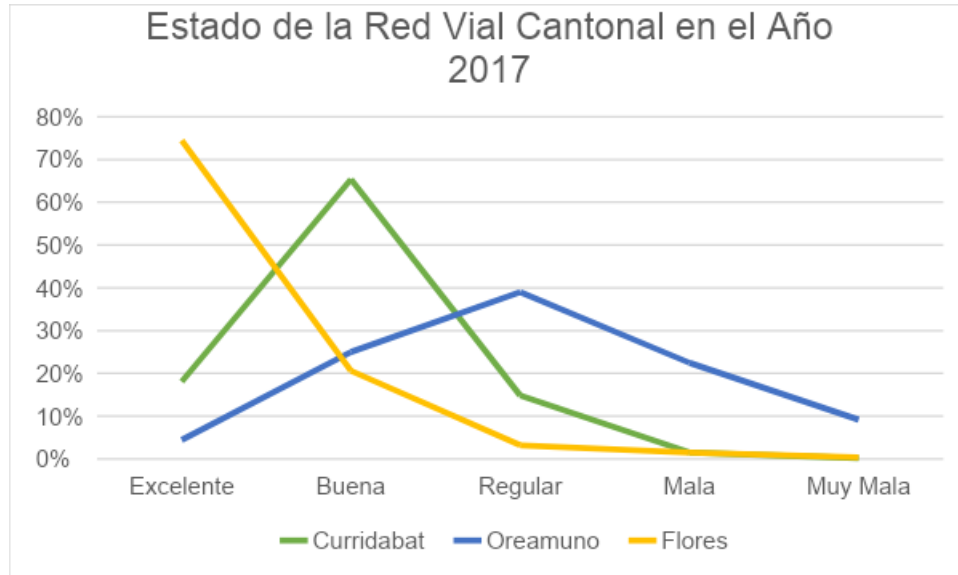


*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

En el gráfico anterior se observa que para este año se da un cambio con respecto al comportamiento de períodos anteriores, ya que no hay una gran diferencia entre el monto total presupuestado y el recibido por las municipalidades, Flores recibe exactamente el monto que había presupuestado y para las otras dos municipalidades hay una diferencia no muy significativa, en el caso de Oreamuno se obtuvo un monto menor y para Curridabat un monto mayor.

Al poner en contraste el porcentaje de metas alcanzado contra el presupuesto real ejecutado, se determina que mantienen niveles muy similares, los cuales no superan el 90% para las tres municipalidades de acuerdo con el Gráfico #14, pero como se analizó anteriormente el nivel de cumplimiento de las metas si difiere bastante para este periodo en estudio.

**Gráfico 15. Estado de la RVC en el año 2017, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



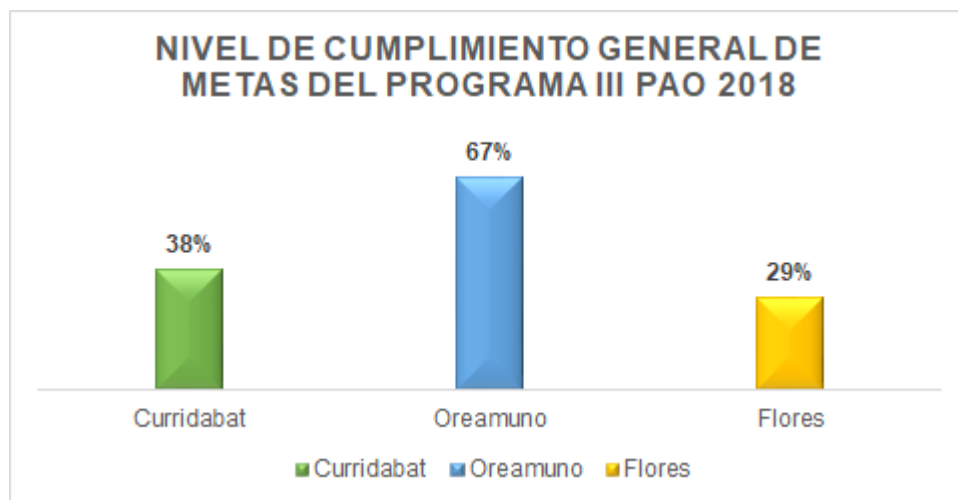
*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

Como último punto, se comparan los indicadores anteriores con el cambio en el estado de las vías para determinar si se ha hecho un uso eficaz y eficiente de los recursos con base en los resultados obtenidos. Contrastando el estado de las vías con respecto al año anterior se observa tanto para Curridabat como para Oreamuno, que los porcentajes que se manejan para cada clasificación son los mismos del año anterior. Sorprende la municipalidad de Flores con un gran aumento en la cantidad de vías que poseen en excelente estado, que el periodo pasado se establecía en poco más del 30% y para este año se encuentra en casi el 75%, y alrededor de un 20% se encuentran en buen estado tal como se muestra en el Gráfico 15.

### 6.1.5 La gestión de la red vial cantonal en el 2018: Casos Oreamuno, Curridabat y Flores

En el año 2018, los Gobiernos Locales de Flores y Curridabat obtuvieron niveles de cumplimiento de metas por debajo del 40%, mientras que Oreamuno alcanza un 67%. Para este periodo los tres municipios sufren disminuciones considerables en contraste con el año anterior. Resaltando el hecho que ninguna de las tres supera el 70% de cumplimiento según el cuadro 7 del Nivel de Cumplimiento de las metas para el 2018 para cada uno de los Gobierno Locales.

**Gráfico 16. Nivel de cumplimiento general de metas del Programa III, PAO 2018, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**

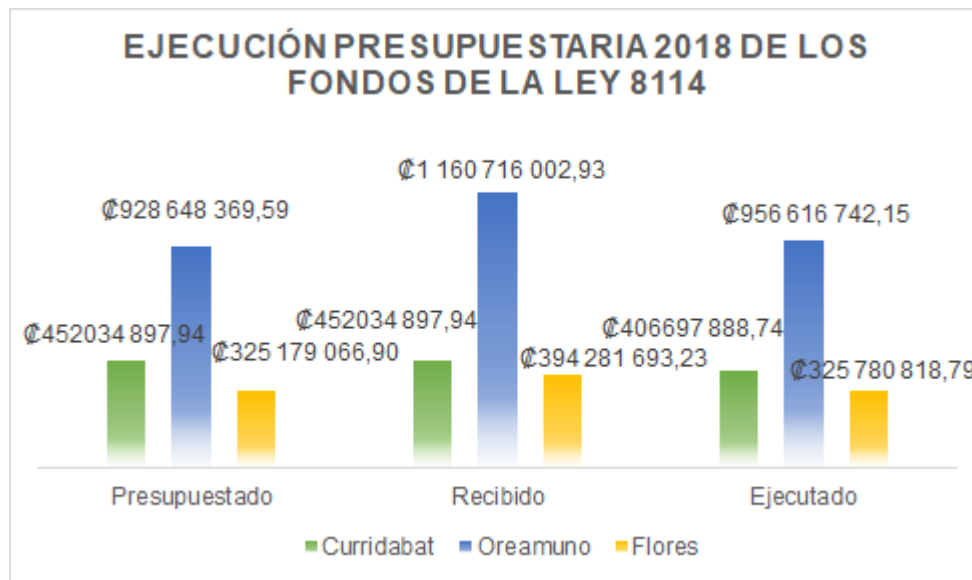


*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019*

Se contrastan estos porcentajes con los presupuestos de cada municipalidad, como se ha observado en períodos anteriores se mantienen las mismas posiciones en cuanto a los presupuestos asignados, Oreamuno se mantiene en la primera posición con un presupuesto de ¢928.648.369,59 (novecientos veintiocho millones seiscientos cuarenta y ocho mil trescientos sesenta y nueve colones con cincuenta y nueve céntimos), Curridabat continúa con el segundo lugar con un presupuesto de ¢452.034.897,9 (Cuatrocientos

cincuenta y dos millones treinta y cuatro mil ochocientos noventa y siete colones con nueve céntimos) y por último Flores con ¢325.179.066,9 (Trescientos veinticinco millones ciento setenta y nueve mil sesenta y seis colones con nueve céntimos).

**Gráfico 17. Ejecución Presupuestaria 2018 de los fondos de la Ley 8114, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



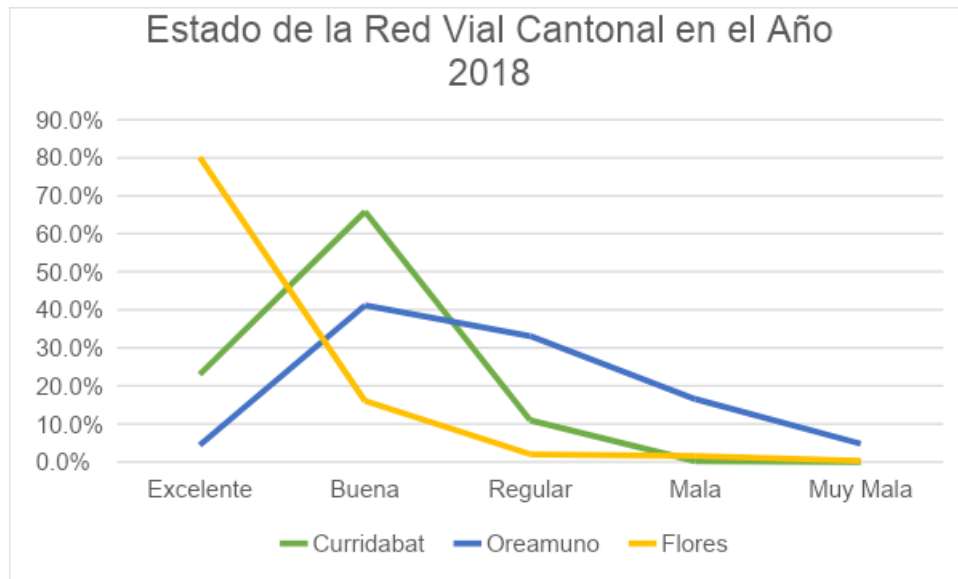
*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

En el gráfico anterior se observa que para este año Flores y Oreamuno recibe un monto superior al presupuestado, por su parte, Curridabat recibe el monto exacto presupuestado para este año. Para los tres Gobiernos Locales se aumenta los fondos que reciben para la gestión de las vías cantonales.

Al poner en contraste el porcentaje de metas alcanzado contra el presupuesto real ejecutado, se determina que no hay gran diferencia en el porcentaje de ejecución, que para las tres municipalidades supera el 80% de acuerdo con el Gráfico #17, pero como se analizó anteriormente el nivel de cumplimiento de las metas si difiere bastante para las 3

municipalidades en estudio, estando muy por debajo del nivel de cumplimiento de la planificación.

**Gráfico 18. Estado de la RVC en el año 2018, para las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**



*Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.*

Como último punto, se compara los indicadores anteriores con el cambio en el estado de las vías para determinar si se ha dado un uso eficaz y eficiente de los recursos con base en los resultados finales obtenidos.

Al comparar el estado de las vías con respecto al año anterior se observa para los tres Gobiernos Locales que los porcentajes de cada clasificación mejoran con respecto al año anterior. La municipalidad de Flores presenta un aumento en la cantidad de vías que poseen en excelente, que el año anterior se establece en un 75% y para este año se encuentra en el 80%, y alrededor de un 20% se encuentran en buen estado tal como se muestra en el Gráfico #18.

En el caso de Curridabat, se mantiene con porcentajes similares al del año anterior, por su parte, la municipalidad de Oreamuno es la que presenta para este periodo un aumento significativo sobre el estado de sus vías pasando de un 25% a un 41% en buenas condiciones y disminuye también las que se encontraban en malas y muy malas condiciones en un 11%.

Es así como este análisis cuantitativo permite ver el comportamiento que han tenido las tres variables en los cinco periodos de análisis, para lo cual, se debe rescatar la mejora a partir de la promulgación de la Ley 9329 de Transferencia de competencias y como este manejo de fondos por parte de las municipalidades muestra su efecto positivo al mejorar las condiciones de las vías cantonales.

Sin embargo, para complementar este análisis de una forma cualitativa se contempla la relación existente entre las tres variables en que se enfoca dicho estudio. Para ello, se utiliza un cuadro y escalas para determinar los estratos de resultados que éstas obtienen a través del periodo de estudio.

## 6.2 Desempeño de las Municipalidades de Curridabat, Oreamuno y Flores en la atención de la Red Vial Cantonal

En este último apartado se lleva a cabo el análisis desde la perspectiva cualitativa del accionar de los Gobiernos Locales con respecto al manejo de los fondos para la atención de la Red Vial Cantonal. Para ello se utilizan una serie de herramientas que permiten conceptualizar y comprender de mejor manera el comportamiento de los resultados obtenidos por cada uno.

A partir del análisis anterior se elabora un cuadro en el que se categorizan como excelente, bueno, regular, malo o muy malo los aspectos de planificación, ejecución presupuestaria y estado de la red vial cantonal acorde a los resultados de las variables. Esto con la finalidad de contrastar los datos con aspectos cualitativos, para posteriormente, en el punto 6.2 con ayuda de las matrices de desempeño de los Gobiernos Locales presentar los niveles de



eficacia y eficiencia, así como la concordancia entre las tres variables dependiendo de la gestión de estos tres municipios.

De esta manera, el cuadro que se visualiza a continuación muestra los resultados obtenidos por cada Gobierno Local en el periodo 2014-2018 para las variables de planificación, ejecución presupuestaria y el estado de la red vial cantonal, esta información se obtiene a partir de la indagación en las liquidaciones presupuestarias colgadas en la página de la CGR.

**Tabla 14. Categorización cualitativa de la Gestión Municipal período 2014 a 2018, casos: Curridabat, Flores y Oreamuno**

Categorización cualitativa de la Gestión Municipal									
Año	Oreamuno			Curridabat			Flores		
	Planificación	Ejecución	Estado RVC	Planificación	Ejecución	Estado RVC	Planificación	Ejecución	Estado RVC
2014	5	4	3	5	5	3	5	5	4
2015	4	4	3	5	5	3	5	2	4
2016	4	3	3	4	5	3	2	5	4
2017	5	5	3	3	5	4	4	5	5
2018	4	5	4	2	5	4	2	5	5
Clasificación									
Excelente	5	80-100							
Buena	4	60-80							
Regular	3	40-60							
Mala	2	20-40							
Muy Mala	1	0-20							

Fuente: Elaboración Propia, con base en información de la Contraloría General de la República, 2019.

Este cuadro se construye a partir de los datos recolectados que se encuentran en los Anexos 1, 2 y 3, como se menciona en el párrafo anterior se dividieron en 5 categorías según su gestión. Cuando se asigna excelente con el número 5 es porque obtuvo resultados iguales o mayores a 80, buena con el número 4 cuando se encuentre en el rango mayor o igual a 60 y menores de 80, regular con el número 3 cuando se encuentre en el rango mayor o igual a 40 y menores de 60, mala con el número 2 cuando se encuentre en el rango mayor o igual a 20 y menores de 40 y muy mala con el número 1 cuando se encuentre en el rango mayor o igual a 0 a menores de 20.

Para realizar la respectiva relación entre las tres variables se toman como base los resultados obtenidos y se categorizaron en niveles (alto-medio-bajo) de congruencia y discrepancia entre ellas. El nivel de congruencia se determina siendo alto si se mantienen en el mismo rango, medio si están en un rango inferior y bajo si está dos rangos abajo. Por su parte, el nivel de discrepancia es alto cuando tenga una diferencia de dos rangos, medio un rango y bajo si se encuentra en el mismo rango de clasificación.

### **6.2.1. Oreamuno**

En el caso de Oreamuno, en el año 2014 obtiene excelentes resultados de cumplimiento de la planificación, buena en la ejecución presupuestaria y las vías se mantienen en su mayoría en estado regular. Por lo que, hay una mediana congruencia entre los resultados de la planificación y la ejecución presupuestaria, mientras que el cumplimiento de la planificación tiene una baja congruencia con respecto al estado de las vías, por su parte, la relación entre la ejecución presupuestaria y el estado de las vías es de una mediana congruencia.

Para el año 2015, obtiene buenos resultados de cumplimiento de la planificación, buena en la ejecución presupuestaria y las vías se mantienen en su mayoría en estado regular. Por lo que, hay una alta congruencia entre los resultados de la planificación y la ejecución presupuestaria, el cumplimiento de la planificación tiene una mediana congruencia con respecto al estado de las vías, por su parte, la relación entre la ejecución presupuestaria y el estado de las vías es de mediana congruencia.

En el año 2016, obtiene buenos resultados de cumplimiento de la planificación, regular en la ejecución presupuestaria y el estado de las vías. Por lo que, hay una mediana congruencia entre los resultados de la planificación y la ejecución presupuestaria, al igual que con el estado de las vías, mientras que entre la ejecución presupuestaria y el estado de las vías existe una alta congruencia.

Para el año 2017, obtiene excelentes resultados de cumplimiento de la planificación y ejecución presupuestaria, mientras que el estado de las vías fue en su mayoría regular. Por lo que, se puede decir que hay una alta congruencia entre los resultados de la planificación y la ejecución presupuestaria. Por otro lado, estas dos variables tienen una alta discrepancia con el estado de las vías.

En el año 2018, obtiene buenos resultados de cumplimiento de la planificación y el estado de las vías, por su parte, en la ejecución presupuestaria obtiene excelentes calificaciones. Por lo que, hay una alta congruencia entre los resultados de la planificación y estado de las vías, mientras que existe una mediana discrepancia entre estas variables y la ejecución presupuestaria.

En términos generales el cumplimiento de la planificación a través del periodo de estudio se mantiene con altos niveles de congruencia obteniendo calificaciones buenas y excelentes. Con respecto a la ejecución presupuestaria fue mejorando paulatinamente de buena a excelente, salvo en el 2016 que fue regular. En el caso del estado de las vías se mantiene en 4 periodos en condiciones regulares, sin embargo, para el 2018 mejora a buena manteniendo una alta congruencia con la ejecución presupuestaria.

### **6.2.2 Curridabat**

La municipalidad de Curridabat en el año 2014 obtiene excelentes resultados de cumplimiento de la planificación y ejecución presupuestaria, sin embargo, las vías se mantienen en su mayoría en estado regular. Por lo que, hay una alta congruencia entre los resultados de la planificación y la ejecución presupuestaria, mientras que estas dos tienen una alta discrepancia con las condiciones de las vías.

Para el año 2015, de igual manera, obtiene excelentes resultados de cumplimiento de la planificación y la ejecución presupuestaria, mientras que las vías se mantuvieron en su mayoría en estado regular. Por lo que, hay una alta congruencia entre los resultados de la

planificación y la ejecución presupuestaria, ambas, mantienen una alta discrepancia con respecto al estado de las vías.

En el año 2016, obtiene buenos resultados de cumplimiento de la planificación, excelentes en la ejecución presupuestaria y el estado de las vías se mantiene regular. Por lo que, hay una mediana congruencia entre los resultados de la planificación y la ejecución presupuestaria, al igual que con el estado de las vías, mientras que entre la ejecución presupuestaria y el estado de las vías existe una alta discrepancia.

Para el año 2017, obtiene resultados regular de cumplimiento de la planificación, excelente en la ejecución presupuestaria y buena en el estado de las vías. Por lo que, hay una mediana congruencia entre los resultados de la planificación y la ejecución presupuestaria, por otro lado, estas dos variables tienen una mediana congruencia con el estado de las vías.

En el año 2018, obtiene malos resultados en el cumplimiento de la planificación, el estado de las vías se encuentra en buenas condiciones y la ejecución presupuestaria obtiene excelentes calificaciones. Por lo que, hay una alta discrepancia entre los resultados de la planificación con la ejecución presupuestaria y el estado de las vías, mientras que entre la ejecución presupuestaria y el estado de las vías tienen una mediana congruencia.

En términos generales el cumplimiento de la planificación a través del periodo de estudio ha decrecido de excelente a mala dando como resultado altos niveles de discrepancia interanual. Con respecto a la ejecución presupuestaria se mantiene con calificaciones excelentes en todo el periodo. En el caso del estado de las vías se mantiene en 3 periodos en condiciones regulares y para el 2017 mejora a buena manteniendo una mediana congruencia con la ejecución presupuestaria.

### 6.2.3 Flores

Con respecto a la municipalidad de Flores, en el año 2014 obtiene excelentes resultados de cumplimiento de la planificación y ejecución presupuestaria, sin embargo, las vías se mantienen en su mayoría en buen estado. Por lo que, hay una alta congruencia entre los resultados de la planificación y la ejecución presupuestaria, mientras que éstas dos tienen una mediana congruencia con las condiciones de las vías.

Para el año 2015, obtiene excelentes resultados de cumplimiento de la planificación, la ejecución presupuestaria es mala, mientras que las vías se mantienen en su mayoría en buen estado. Por lo que, hay una mediana congruencia entre los resultados de la planificación y el estado de las vías, ambas, mantienen una alta discrepancia con respecto a la ejecución presupuestaria.

En el año 2016, obtiene malos resultados de cumplimiento de la planificación, excelentes en la ejecución presupuestaria y el estado de las vías se mantiene en buenas condiciones. Por lo que, hay una baja congruencia entre los resultados de la planificación con la ejecución presupuestaria y el estado de las vías, mientras que entre la ejecución presupuestaria y el estado de las vías existe una mediana congruencia.

Para el año 2017, obtiene buenos resultados de cumplimiento de la planificación y excelente tanto en la ejecución presupuestaria como en el estado de las vías. Por lo que, hay una mediana congruencia entre los resultados de la planificación con la ejecución presupuestaria y el estado de las vías.

En el año 2018, obtiene malos resultados en el cumplimiento de la planificación, el estado de las vías y la ejecución presupuestaria obtienen excelentes calificaciones. Por lo que, hay una alta discrepancia entre los resultados de la planificación con la ejecución presupuestaria y el estado de las vías, mientras que entre la ejecución presupuestaria y el estado de las vías tenían una alta congruencia.

En términos generales el cumplimiento de la planificación a través del periodo de estudio va decreciendo de excelente a mala dando con altibajos a través del periodo, como resultado se visualizan altos niveles de discrepancia interanual. Con respecto a la ejecución presupuestaria se mantiene con calificaciones excelentes en casi todo el periodo, ya que, en el año 2015 tiene malos resultados. En el caso del estado de las vías se mantiene en tres periodos en buenas condiciones y para el 2017 mejora a excelentes manteniendo una alta congruencia con la ejecución presupuestaria en los dos últimos años.

A modo de cierre del capítulo se presenta a continuación los principales hallazgos de los resultados del accionar de los Gobiernos Locales con respecto a la planificación, presupuestación y gestión de las vías cantonales.

**Tabla 15. Hallazgos encontrados en la GRVC en las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno**

General	Oreamuno	Curridabat	Flores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una mejora significativa en el estado de las vías a partir de la promulgación de la ley 9329 de Transferencia de Competencias. Los fondos percibidos por los Gobiernos Locales se ejecutan en más de un 80% para la mayoría de los años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es la municipalidad que mantiene un monto más alto de inversión por kilometro de vía, sin embargo, de las tres en análisis es la que mantiene en condiciones menos favorables sus vías. Con respecto a la planificación y presupuestación, obtuvo resultados muy constantes que variaron poco visto desde terminos porcentuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sus vías mejoraron paulatinamente en el periodo de análisis, a pesar de que esto no concuerda con la planificación que en cada año disminuyó su nivel de cumplimiento. Su ejecución presupuestaria fue excelente en los 5 años de análisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los tres casos, Flores es el que tiene en mejores condiciones sus vías cantonales, sin embargo, esto no concuerda con los resultados del cumplimiento de la planificación que fue decreciendo en cada año. La ejecución presupuestaria se dió en excelentes resultados salvo el 2015, en el que se trabajó de mala manera los fondos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia, 2019.

## Conclusiones

El panorama de la GRVC y los resultados que generan los eventos de la planificación y presupuestación para el desarrollo del cantón y, por ende, del país, han sido presentados con datos y con las inferencias realizadas con respecto a la gestión de las vías cantonales de Flores, Curridabat y Oreamuno.

La aplicación de una política pública como lo es la transferencia de competencias a los gobiernos locales que tuvo lugar en el 2014, cuando la descentralización clamaba por una transformación en respuesta a una mayor demanda de la autonomía territorial, autonomía que hoy justifica este tipo de revisión exhaustiva de la gestión llevada a cabo durante un periodo de cuatro años por los gobiernos locales de Flores, Curridabat y Oreamuno.

Uno de los hallazgos más importantes que se obtienen tras realizar la investigación, es la carencia de Plan Quinquenal en la Municipalidad de Oreamuno, plan que es una de las condicionantes para la elección de los casos de análisis y a lo que durante esta investigación los funcionarios indican que se encuentra en proceso de formulación. Mientras que, en las municipalidades de Curridabat y Flores si existía dicho plan para el periodo estudiado que abarca del año 2014 al 2018.

Esto hallazgo surge a partir de la información que suministran los Gobiernos Locales a la CGR, situación que origina dos disyuntivas:

1. La veracidad de la información que posee la CGR.
2. Los mecanismos de control y fiscalización que ejerce esta entidad sobre los Gobiernos Locales para omitir un aspecto como este que es evaluado en el IGM.

El Plan Quinquenal, el PAO y el PDHC, resultan la base del proceso presupuestario, de ahí que resulte relevante su consulta y referencia en los procesos de planificación y en la elaboración de métricas necesarias para la mejora continua del vínculo inherente de planificación-presupuesto. A pesar de que la municipalidad de Oreamuno va un poco más

desfasada en materia del desarrollo de la RVC, en los últimos años se percibe un cambio notorio en las condiciones de esta, aun cuando no cuenta con la planificación debida a mediano plazo, tal como se identificó en la entrevista realizada, sin embargo; a corto plazo la planificación obtiene resultados positivos, aunque esto difiere con el dato de la forma de planificación que indican en la entrevista, en la cual aclaran que no se realizan obras con planificación previa, sino que se ejecuta según la demanda ciudadana.

Aun cuando las condiciones climáticas supeditan la planificación en el cantón de Oreamuno a realizar la mayoría de sus obras en el primer semestre del año, este cantón presenta resultados constantes en términos porcentuales en los 5 años de estudio en cuanto a la planificación, presupuestación y ejecución de los fondos.

Otro aspecto importante en la gestión por parte de la municipalidad de Oreamuno es el rezago tecnológico que muestra en cuanto al monitoreo y procesamiento de la información debido a la falta de un sistema de información ya que actualmente recurren al uso de expedientes físicos, lo cual es una gran desventaja en la actualidad y podría ser uno de los inconvenientes que les ha impedido realizar un diagnóstico completo del total de su red vial.

Por otra parte, Oreamuno tiene mayor capacidad de inversión por kilómetro de carretera, mantiene el estado de casi el 40% de sus vías en condiciones regulares, 25% en buen estado y menos del 5% en excelente estado mientras que por su parte Curridabat y Flores mantienen la mayoría de sus carreteras en condiciones buenas y excelentes teniendo menor capacidad de inversión por kilómetro de carretera. Más puntualmente Flores cuenta con el mayor porcentaje de carreteras en excelente estado llegando a casi un 75%, mientras que Curridabat tiene la mayor cantidad de carreteras en buen estado alcanzado un poco más del 65% de su RVC.

Lo anterior, se puede asociar a la planificación a mediano plazo que manejan estas dos últimas Municipalidades con base en el Plan Quinquenal, el cual responde a la distribución del dinero y a las vías que se atienden. Al contrastar estos datos con la planificación a corto plazo se muestra que los resultados van decreciendo para cada periodo en el cumplimiento



de metas, tomando en cuenta el estado de las vías es altamente congruente con la ejecución presupuestaria.

A pesar de que Flores y Curridabat presentan buenos niveles de ejecución de los fondos, cada año su nivel de cumplimiento de las metas disminuye, es decir, están ejecutando los recursos sin una vinculación adecuada con la planificación para alcanzar un mayor cumplimiento de los objetivos.

Por otra parte, a partir de la promulgación de la Ley 9329 de Transferencia de Competencias, en el año 2016, se presenta un aumento en los fondos percibidos por los Gobiernos Locales, dicho ingreso representa más de un 40% del total anual, y con ello el desafío de planificar en concordancia con un mayor presupuesto.

Además, los fondos percibidos por los gobiernos locales se ejecutan en más de un 80% para la mayoría de los años, con lo cual existe una mejora paulatina en las condiciones de sus vías cantonales, dejando como hallazgo que la ejecución de los fondos suministrados a estas municipalidades realmente están generando efectos positivos en las vías de comunicación terrestre, aun cuando se han encontrado elementos que muestran niveles no tan positivos en cuanto a la vinculación de sus procesos de planificación y presupuestación, los cuales repercuten en la ejecución, y más importante, en el estado de las vías.

A partir del presente estudio se puede inferir, y dando respuesta a las interrogantes que dan sustento a esta investigación, que los Gobiernos Locales de Curridabat y Flores son eficientes con el uso de sus recursos, mas no eficaces porque el cumplimiento de sus metas ha mostrado bajos niveles de cumplimiento. Es decir, el nivel de vinculación existente entre los procesos de planificación y presupuestación resulta de una consideración baja-media al no vincular los objetivos operacionales con la ejecución, y por ende, el estado actual de su RVC.

Por su parte, Oreamuno es eficaz al cumplir sus metas planteadas ante la CGR, mas no eficiente porque no está aprovechando al máximo sus recursos para dar mejor rendimiento

en la gestión de vías cantonales. De la misma manera, pero en otro orden, los niveles de vinculación existente entre los procesos de planificación y presupuestación resultan bajos-medios al no conseguir gestionar los recursos disponibles con los objetivos o planificación que fueron planteados.

Un recurso especial de la investigación lo son las entrevistas con los funcionarios, dichos elementos presentan insumos que dan respuesta a los niveles de vinculación entre la planificación y la presupuestación, al igual que el estado que presentan las vías que componen a la RVC de Curridabat, Flores y Oreamuno. Las condiciones de la RVC durante el periodo de revisión a partir de las transferencias de competencias a los gobiernos locales, evidencia trabajo por continuar, mucho que mejorar, y lo más importante, la relevancia de estas investigaciones para asegurar el bienestar a la población, y la eficacia y eficiencia en la Administración Pública costarricense.

## Recomendaciones

Para la administración pública, corroborar la idoneidad de la autonomía territorial responde en la línea de la generación de valor público a sus habitantes, esta fiscalización en sus competencias transferidas es sinergia de interacción que abre la oportunidad para innovar y lograr mejores resultados mediante relaciones interinstitucionales, y quizá más importante, la administración pública con la ciudadanía.

Se recomienda:

- La obligación de contar con Plan Quinquenal, PAO y el PDHC que estén alineados.
- Se incluya a la población para gestionarlos participativamente y de esta forma mantener una fiscalización más directa en el estado de la red en todo el Cantón.
- Generación de redes de gestión de conocimiento tanto intermunicipal para compartir buenas prácticas y a lo interno hacer FODA anual para visualizar cuales son los aspectos que se deben mantener y potenciar, y cuales deben corregir y afrontar.
- Generar un sistema de control y seguimiento al estado de las rutas cantonales.
- Desarrollar la planificación y la gestión de forma operacional.
- Implementar el trabajo por objetivos para asegurar se tengan resultados óptimos.
- Continuar con investigación del estado de la RVC.

Para cumplir con los niveles de vinculación entre la planificación y la presupuestación, es indispensable que los 3 gobiernos locales cuenten con Plan Quinquenal, PAO y el PDHC.

Una de las recurrentes problemáticas en el país es la poca participación ciudadana, motivado entre varias causas, por la desconfianza o mal concepto de las autoridades políticas e institucionalidad en general, así como por la desinformación del ciudadano, aunado a la existencia de pocos espacios de participación en interacción. Una necesidad por desarrollar esfuerzos por incluir a la ciudadanía en los procesos de la GRVC, principalmente motivados por la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial.

Dicha comunicación entre administración pública y ciudadanía, se refleja en la investigación a partir del estudio de los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de la RVC, con lo cual es necesario la generación de redes de gestión de conocimiento, para fortalecer la institucionalidad dedicada a promover las buenas prácticas de planificación y presupuestación, es un paso tan importante como necesario, ya que en este campo quienes conocen mejor la situación en sus comunidades, son los ciudadanos.

Se propone perseguir un esquema desde una planificación y gestión operacional, el cual resulte idóneo para trabajar, al identificar estratégicamente las unidades vinculadas que deben velar por la eficiencia en el uso de los recursos y aquellas unidades relacionadas a la eficacia de resultados, lo anterior con la finalidad de contar con PAO y PDHC más específicos:

Se trata de elaborar planes, lo más detallados que se pueda, para que quede bien claro cuál es la misión, objetivos y resultados operativos, que debe alcanzar cada una de las unidades de gestión de la organización. En lo operacional, deberá distinguirse entre las unidades de apoyo a la misión, que deben velar por la mayor eficiencia en el uso de los medios, relacionadas con la administración y las finanzas; y las unidades de gestión que deben alcanzar los objetivos y resultados estratégicos. (Sánchez Albavera 2003, p. 44).

Si bien es cierto las aseveraciones anteriores podrían ser aplicadas en muchos campos del quehacer público, para efectos de la presente investigación y con el fin de ejemplificar con mayor claridad, se plantea la posibilidad de incorporación de la “gestión por objetivos” en el campo de la GRVC, mismo que generalmente carece de articulación entre la planificación y presupuestación para la gestión de las vías cantonales:

La “gestión por objetivos” es un estilo de gestión que articula las planificaciones estratégica y operacional. Tiene que ser concebida dentro de la “Planificación del Sector Público” que, en la mayoría de las constituciones, se considera obligatoria y

está muy relacionada con el diseño y gestión del presupuesto público. (Sánchez Albavera 2003, p. 9).

La gestión pública por objetivos plantea la mejor manera de gestionar la RVC, de forma en que las carencias existentes entre la vinculación de la planificación, presupuestación y gestión de las vías cantonales puedan ser subsanadas mediante la correcta diligencia estratégica-operacional que representa este esquema de gestión pública para la competencia de los gobiernos locales en la GRVC. De dicha manera que los recursos sean bien administrados por funcionarios públicos conscientes del impacto que tienen sus decisiones y funciones en el nexo de la política pública con el bienestar general:

Lo importante, al menos, es que los recursos disponibles sean bien administrados. El problema radica en que no existe un nexo eficaz entre la planificación estratégica y la operativa. Dicha articulación sólo es posible si se implanta una "gestión pública por objetivos". (Sánchez Albavera 2003, p. 12).

Es recomendable más investigación en esta temática, el efecto en el estado de las vías a partir de la promulgación de la Ley 9329 ha sido porcentual, por lo que dichos números e impactos deben ser medidos.

## Referencias

Asamblea Legislativa. (1949). Constitución Política. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa. (1963). Ley 3155 Crea el Ministerio de Transportes en sustitución del actual Ministerio de Obras Públicas. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31734&nValor3=33476&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31734&nValor3=33476&strTipM=TC)

-  
Asamblea Legislativa. (1998). Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI). Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&nValor3=0&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa. (1998). Código Municipal. Ley 7794. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigomunicipal.pdf>

Asamblea Legislativa. (2008). Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la red vial cantonal y el Plan Nacional de Seguridad Vial. Decreto N° 34624-MOPT Recuperado de: <http://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/aa8f10f6-7113-4e31-9d40-9a41b578e172/Decreto34624MOPT.pdf?MOD=AJPERES>

Asamblea Legislativa. (2010). Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&nValor3=0&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa. (2015). Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal. San José, Costa Rica. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80581&nValor3=102334&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80581&nValor3=102334&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa. (2015). Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal. San José, Costa Rica. Recuperado

Badilla, G. (2009). Manual de juntas viales cantonales. Segunda Edición. Ministerio de Obras públicas y transportes. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/516ad756-fd6c-4ad2-953c-a6302b2776c1/MANUAL-PARA-JUNTAS-VIALES-CANTONALES.pdf?MOD=AJPERES>

Contraloría General de la República. (2018). Informe de auditoría de carácter especial acerca de la gestión de los recursos destinados a la atención de la red vial cantonal. Recuperado de: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2018/SIGYD\\_D\\_2018002631.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018002631.pdf)

Contraloría General de la República. (2017). Índice de Gestión Municipal Resultados del Periodo 2016. Recuperado de: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev\\_dig/inf\\_opinion/2016/igm2016.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/inf_opinion/2016/igm2016.pdf)

Coordinación General de Estudios Administrativos. (1982). Glosario de Términos Administrativos. México. Serie: Organización y Métodos. No. 11. Recuperado de: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/63%20glosario%20de%20terminos%20administrativos%20.pdf>

Guinart i Sola, Josep Maria. (2003) *Indicadores de Gestión para las entidades públicas*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M. (2014) *Metodología de la Investigación*. Sexta Edición. McGraw-Hill / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México. (Pág. 537, 554)

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). Glosarios de términos de planificación, presupuesto y evaluación. Segunda Edición. Costa Rica. Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Planificación. Recuperado de [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/eNT78skbSRuHkTWV\\_Yr9rw](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/eNT78skbSRuHkTWV_Yr9rw).

Prado Lorenzo, José Manuel y García Sánchez, Isabel María. (s.f) *LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL: IMPLANTACIÓN, EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS*. Universidad de Salamanca, España.

Hintze, Jorge. (2003) *Instrumentos de Evaluación de la gestión del Valor Público*. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2013). Código Municipal Comentado. San José, Costa Rica. Recuperado de: [https://www.msj.go.cr/informacion\\_ciudadana/SiteAssets/archivos/codigos/CO-1%201\\_c%C3%B3digo%20municipal.pdf](https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SiteAssets/archivos/codigos/CO-1%201_c%C3%B3digo%20municipal.pdf)



## Anexos

### Anexo 1. Nivel de cumplimiento de metas Programa III

Nivel de cumplimiento de Metas Programa III del Plan Anual Operativo en el periodo 2014-2018							
Cantón	Metas		2014	2015	2016	2017	2018
Curridabat	Metas de Mejora	Programado	100%	100%	100%	20%	100%
		Alcanzado	79%	91%	72%	10%	38%
	Metas Operativas	Programado	100%	100%	100%	80%	100%
		Alcanzado	100%	88%	51%	43%	37%
	<b>Cumplimiento General</b>	<b>Programado % Alcanzado</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Oreamuno	Metas de Mejora	Programado	74%	77%	66%	71%	36%
		Alcanzado	64%	55%	39%	72%	22%
	Metas Operativas	Programado	26%	23%	33%	28%	11%
		Alcanzado	20%	15%	39%	28%	9%
	<b>Cumplimiento General</b>	<b>Programado Alcanzado</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Flores	Metas de Mejora	Programado	100%	100%	100%	100%	100%
		Alcanzado	85%	93%	30%	73%	25%
	Metas Operativas	Programado	0%	0%	100%	100%	100%
		Alcanzado	0%	0%	67%	84%	33%
	<b>Cumplimiento General</b>	<b>Programado Alcanzado</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
			<b>85%</b>	<b>93%</b>	<b>35%</b>	<b>62%</b>	<b>29%</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes de Labores, PAO y Presupuesto de las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno, 2020.

Anexo 2. Ejecución presupuestaria de los fondos de la ley 8114.

Ejecución Presupuestaria de los fondos de la Ley 8114 en el período 2014-2018						
Cantón	Partida	2014	2015	2016	2017	2018
Curridabat	Presupuestado	₡ 137 098 755,5	₡ 138 293 568,5	₡ 213 628 695,0	₡ 277 633 624,7	₡ 452 034 897,9
	Recibido	₡ 127 229 853,2	₡ 125 114 389,8	₡ 213 628 695,0	₡ 281 751 183,7	₡ 452 034 897,9
	Ejecutado	₡ 123 155 877,7	₡ 124 473 461,1	₡ 183 107 967,2	₡ 265 335 645,8	₡ 406 697 888,7
	% Eje. Presu	90%	90%	86%	96%	90%
	% Eje. Finan	97%	99%	86%	94%	90%
Oreamuno	Presupuestado	₡ 279 770 663,3	₡ 285 927 405,0	₡ 553 550 559,1	₡ 948 582 647,2	₡ 928 648 369,6
	Recibido	₡ 277 507 114,1	₡ 291 766 573,1	₡ 522 966 105,7	₡ 948 396 672,2	₡ 1 160 716 002,9
	Ejecutado	₡ 205 084 796,9	₡ 193 935 191,0	₡ 266 555 769,0	₡ 890 450 223,7	₡ 956 616 742,2
	% Eje. Presu	73%	68%	48%	94%	103%
	% Eje. Finan	74%	66%	51%	94%	82%
Flores	Presupuestado	₡ 67 358 254,0	₡ 54 705 233,0	₡ 213 628 695,0	₡ 261 575 487,8	₡ 325 179 066,9
	Recibido	₡ 54 705 233,0	₡ 54 449 720,0	₡ 213 628 695,0	₡ 261 575 487,8	₡ 394 281 693,2
	Ejecutado	₡ 54 705 233,0	₡ 12 500 000,0	₡ 183 107 967,2	₡ 261 000 000,0	₡ 325 780 818,8
	% Eje. Presu	81%	23%	86%	100%	100%
	% Eje. Finan	100%	23%	86%	100%	83%

Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes de Labores, PAO y Presupuesto de las municipalidades de Curridabat, Flores y Oreamuno, 2020.

### Anexo 3. Estado de la Red Vial Cantonal 2014-2018.

Estado de la Red Vial Cantonal en el período 2014-2018											
Cantón	Estado	2014		2015		2016		2017		2018	
Curridabat	Total de km	100%	138,96	100%	138,96	100%	138,96	100%	138,96	100%	138,62
	Excelente	13%	17,52	13%	17,52	18%	24,40	18%	25,11	23,0%	31,89
	Buen	29%	40,83	29%	40,83	65%	90,13	65%	90,85	65,8%	91,24
	Regular	53%	73,97	53%	73,97	14%	20,14	15%	20,61	11,0%	15,19
	Mal	4%	5,90	4%	5,90	3%	3,99	2%	2,09	0,2%	0,30
	Muy Mal	1%	0,74	1%	0,74	0%	0,30	0%	0,30	0,0%	0,00
Oreamuno	Total de km	100%	185,20	100%	185,20	100%	185,20	100%	185,20	100%	185,20
	Excelente	0%	0,00	3%	5,60	4%	7,10	4%	8,23	4,4%	8,14
	Buena	3%	5,60	23%	42,80	23%	43,20	25%	46,30	41,2%	76,33
	Regular	60%	111,60	38%	69,60	40%	74,80	39%	72,29	33,1%	61,28
	Mala	37%	68,00	36%	67,00	31%	58,30	22%	41,60	16,5%	30,58
	Muy Mala	0%	0,00	0%	0,00	1%	1,60	9%	16,98	4,8%	8,87
Flores	Total de km	100%	59,26	100%	59,26	100%	59,26	100%	59,26	100%	59,30
	Excelente	27%	16,05	27%	16,28	34%	20,00	74%	44,10	80,1%	47,50
	Buen	48%	28,24	48%	28,24	40%	23,50	21%	12,20	16,0%	9,50
	Regular	20%	11,61	21%	12,38	25%	14,66	3%	1,90	2,0%	1,20
	Mal	3%	1,97	3%	1,68	2%	0,90	2%	0,90	1,5%	0,90
	Muy Mal	2%	1,39	1%	0,70	0%	0,20	0%	0,20	0,3%	0,20

Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes del Estado de las Vías Cantonales de la Contraloría General de la República, 2020.