

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Análisis de los elementos básicos que deben cumplir las
municipalidades de Costa Rica para los procesos de rendición de
cuentas**

Trabajo final de graduación para optar por el grado de licenciatura en
Administración Pública

Zaynab González Porras

PRIMER SEMESTRE, 2017



Acta #94-2017
Tribunal de Trabajo Final de Graduación
Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión 94-2017 del Tribunal de Trabajo Final de Graduación de la Escuela de Administración Pública, celebrada el 31 de julio del 2017, con el fin de proceder a la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Zainab González Porras carné B02762, quien optó por la modalidad de: Tesis.

Presentes:

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez quien presidió; Licda. Melania Núñez Vargas como tutora; Dr. Orlando Hernández Cruz como lector, M.Sc. Olman Villarreal Guzmán como lector y MGPP Adriana Núñez Picado quien actuó como representante de los profesores.

Artículo 1

El Presidente informa que el expediente de la estudiante postulante contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que ha cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de *Licenciatura en Administración Pública*.

Artículo 2

La estudiante realizó la exposición del Trabajo Final titulado "Análisis de los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades de Costa Rica para los procesos de rendición de cuentas"

Artículo 3

Terminada la disertación, los miembros del Comité Evaluador, interrogaron a la postulante el tiempo reglamentario. Las respuestas fueron satisfactorias, en opinión del Comité.
(satisfactorias/insatisfactorias)

Artículo 4

Concluido el interrogatorio, el Tribunal procedió a deliberar.

Artículo 5

Efectuada la votación, el Comité Evaluador consideró el Trabajo Final de Graduación satisfactorio, y lo declaró aprobado.
(Satisfactorio/insatisfactorio)
(aprobado/no aprobado)





Artículo 6

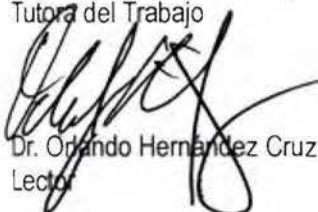
El presidente del Comité Evaluador comunicó en público a la aspirante el resultado de la deliberación y la declaró Licenciada en Administración Pública.


Se le indicó la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación. Luego se dio lectura al acta que firmaron los miembros del Comité y la estudiante a las 17:20 horas.

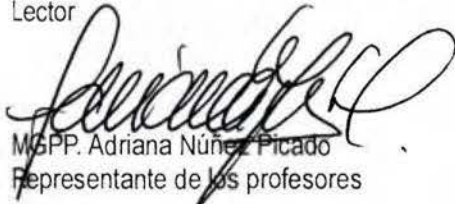

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Director


Zainab González Porras
Carné B02762


Licda. Melania Núñez Vargas
Tutora del Trabajo


Dr. Orlando Hernández Cruz
Lector


M.Sc. Olman Villarreal Guzmán
Lector


M.G.P.P. Adriana Núñez Picado
Representante de los profesores



Según lo establecido en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, artículo 39 "... En caso de trabajos sobresalientes; si así lo acuerdan por lo menos cuatro de los cinco miembros del Comité, se podrá conceder una aprobación con distinción".

Se aprueba con Distinción

Observaciones:

Original: Estudiantes, copia: Esc. Adm. Pública



Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades de Costa Rica en los procesos de rendición de cuentas; para esto, primero se identifican los elementos de la rendición de cuentas en las municipalidades en Costa Rica; luego se caracteriza el proceso de rendición de cuentas que implementan, para de este modo establecer los elementos conceptuales, operacionales e instrumentales que los gobiernos locales deben seguir para rendir cuentas.

La comprensión del concepto de rendición de cuentas requiere además que se expliquen cuáles son sus componentes; estos se concentran en tres grandes ejes, el primero es el control, el segundo es la transparencia y el tercero es la participación ciudadana. Por esto, se recurre a distintas fuentes que exponen a qué se refieren estos términos y cuáles son sus características y componentes.

Metodológicamente hablando, para esta investigación se utiliza un enfoque cualitativo, así como un diseño descriptivo y exploratorio; por su parte, la población está constituida por las municipalidades, de las cuales se utiliza una muestra homogénea ya que todas tienen las mismas características en cuanto a sus competencias y razón de ser. Por último las técnicas de recolección de la información se centran en la recolección documental y el cuestionario, cuyos instrumentos respectivos son las fichas bibliográficas y la entrevista.

Con la Información recolectada a partir de los aspectos antes mencionados, se procede a conceptualizar, operacionalizar e instrumentalizar el control, la transparencia y la participación ciudadana como componentes de la rendición de cuentas. Este proceso de análisis arroja como resultados, entre otras características, que el control tiene tres grandes ejes, a saber, control social, control de gestión y control jurídico. Por su parte la transparencia se compone de la apertura, acceso y visibilización de la información; mientras que la participación ciudadana tiene que ver con el derecho al sufragio y el involucramiento activo de la ciudadanía.

Por último, la rendición de cuentas se entiende como un tema complejo que involucra diferentes actores e intereses, la ciudadanía y el sector político; estos deben ser capaces de comprender que el control es un medio y no un fin; que la transparencia debe darse tanto desde la ciudadanía como también desde la administración; por lo que contar con una participación ciudadana real que permita la exigencia de la rendición de cuentas, se convierte en un baluarte esencial de estos procesos.

Agradecimientos

A Tita por enseñarme que la vida es bella, que siempre hay que sonreír, agradecer y que sin importar lo que pase, todo pasa. Ella es la luz de mi vida.

A mi madre por haber luchado siempre por brindarme la mejor educación espiritual y académica, por amarme incondicionalmente. Gracias mami.

A Tato, por ser el mejor hermano que la vida me pudo dar. A Santi por su ternura y alegría.

A Pablo, gracias por tanto.

A Luis, Doña Gi y Romel, mi otra familia.

A Gaby por ser incondicional.

A Adriana Espinoza por brindarme las facilidades para concluir con esta investigación.

A Don Leonardo Castellón por haber creído en mi proyecto cuando muchas personas no lo hicieron.

A Melania Núñez, mi tutora, por enseñarme a investigar, por su apoyo incondicional y paciencia en este proceso, por haber llegado conmigo hasta el final. Gracias Mela.

A Orlando, por más que un lector ser un gran amigo.

A Don Olman Villarreal por su guía en esta investigación.

A Angélica Vega por haberme ayudado cuando la necesité.

A todos los profesores y profesoras por haberme transmitido su conocimiento.

A todas las personas que colaboraron de una u otra forma para poder concluir con este trabajo.

A la Universidad de Costa Rica por haberme enseñado tanto.

Dedicatoria

A Tita con mucho amor.

“Tan Potente es la Luz de la Unidad que puede iluminar toda la tierra” Bahá 'u' lláh.

CARTA DE FILÓLOGO

30 de agosto de 2017

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Director
Escuela de Administración Pública
Universidad de Costa Rica

Estimado Señor:

He revisado y corregido los aspectos referentes a la estructura gramatical, ortografía, puntuación, redacción y vicios del lenguaje del Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública denominado “Análisis de los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades de Costa Rica para los procesos de rendición de cuentas”; elaborado por la estudiante Zaynab González Porras. Por lo tanto, puedo afirmar que está escrito correctamente.

A lo largo del trabajo respeté el estilo de la autora.

Atentamente,



José Pablo Mora Ortega

Filólogo

Cédula 1-1093-0506

Carné afiliado 74820

Tabla de contenidos

1. Capítulo I.....	1
Introducción.....	1
1. Tema: Elementos básicos que deben cumplir las municipalidades de Costa Rica para los procesos de rendición de cuentas.....	2
1.1 Antecedentes	3
1.1.1 La Rendición de cuentas como mandato institucional en la Administración Pública	3
1.1.2 Estudios e investigaciones sobre Rendición de Cuentas	7
1.1.2.1 Análisis conceptuales e institucionales	7
1.1.2.2 Análisis de funciones y evaluaciones.....	7
1.1.2.3 Propuesta de lineamientos y elementos de la rendición de cuentas	8
1.2 Justificación.....	9
1.3 Planteamiento del problema	11
3. Objetivos	11
3.1. Objetivo general.....	11
3.2. Objetivos Específicos.....	11
2. Capítulo II.....	13
Marco Teórico.....	13
2. Marco teórico.....	14
2.1 Participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia.....	14
3. Capítulo III.....	26
Marco Metodológico.....	26
3. Marco metodológico	27
3.1. Enfoque.....	27
3.2. Diseño	27
3.3. Población.....	28
3.4. Diseño muestral.....	29
3.5. Unidad y categorías de análisis	30
3.6. Técnicas e instrumentos de recolección de la información	31
3.7. Métodos y técnicas de análisis de la información	33

3.8 Validación de la información	34
4. Capítulo IV	35
Análisis de Resultados	35
4.1. La Identificación de los elementos básicos para los procesos de rendición de cuentas en las municipalidades en Costa Rica	36
4.1.1 Elementos del control.....	36
4.1.1.1 Elementos del control en el marco legal.....	36
4.1.1.2 Elementos del control según personas autoras	43
4.1.1.3 Elementos de control según personas expertas en materia municipal y de rendición de cuentas	49
4.1.2 Transparencia.....	55
4.1.2.1 Elementos de transparencia en el marco legal	55
4.1.2.2 Elementos de transparencia según personas autoras	58
4.1.2.3 Elementos de transparencia según personas expertas en materia municipal y de rendición de cuentas	60
4.1.3.1 Elementos de participación ciudadana en el marco legal	64
4.1.3.2 Elementos de participación ciudadana según personas autoras	67
4.1.3.3 Elementos de participación ciudadana según personas expertas en materia municipal y de rendición de cuentas	69
4.1.4 Elementos del control, transparencia y participación ciudadana	72
4.1.4.1 Elementos de control.....	72
4.1.4.2 Elementos de transparencia.....	76
4.1.4.3 Elementos de participación ciudadana	78
4.2. Categoría 2. Caracterización de los procesos de rendición de cuentas que implementan las municipalidades en Costa Rica	81
4.2.1 Elementos de control presentes en los informes de labores municipales	81
4.2.2 Elementos de transparencia presentes en los informes de labores municipales	85
4.2.3 Elementos de participación ciudadana presentes en los informes de labores municipales.....	86
4.3. Categoría de análisis 3. Establecimiento de los elementos conceptuales, operacionales e instrumentales para la rendición de cuentas.....	89
4.3.1 Elementos conceptuales, operacionales e instrumentales del control	89
4.3.1.1 Elementos del control social.....	90
4.3.1.2 Elementos de control de gestión	91

4.3.1.3 Elementos de control jurídico	94
4.3.1.4 ¿Cómo se lleva a cabo el control? Elementos operacionales	94
4.3.1.5 Instrumentalización del control	100
4.3.2 Elementos conceptuales, operacionales e instrumentales de la transparencia	103
4.3.2.1 Conceptualización de los elementos de transparencia en la rendición de cuentas municipal.....	103
4.3.2.2 Operacionalización e instrumentalización de los elementos de transparencia en la rendición de cuentas municipal	105
4.3.3 Elementos conceptuales, operacionales e instrumentales de la participación ciudadana	106
4.3.3.1 Conceptualización de la participación ciudadana	106
4.3.3.2 Operacionalización e instrumentalización de la participación ciudadana	107
4.3.3.3 Definiciones de control, transparencia, participación ciudadana.....	108
4.3.3.4 Definición de rendición de cuentas municipal con base en los resultados de la investigación	109
5. Conclusiones y Recomendaciones.....	114
5.1. Conclusiones.....	115
5.2. Recomendaciones.....	122
5.2.1 A las municipalidades	122
5.2.2. A la Contraloría General de la República	123
5.2.3 A la ciudadanía	123
5.2.4 Al Ministerio de Educación Pública y las Municipalidades	123
5.2.5 Al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.....	123
5.2.6. A la Unión Nacional de Gobiernos Locales	123
5.2.7 A la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias.....	124
5.2.8 A la Universidad de Costa Rica.....	124
5.2.9 A la Escuela de Administración Pública	124
6. Lista de Referencias.....	125
7. Anexos.....	129

Índice de Cuadros

Cuadro 1.....	43
Cuadro 2.....	49
Cuadro 3.....	55
Cuadro 4.....	58
Cuadro 5.....	60
Cuadro 6.....	64
Cuadro 7.....	67
Cuadro 8.....	69
Cuadro 9.....	71
Cuadro 10.....	84
Cuadro 11.....	86
Cuadro 12.....	88
Cuadro 13.....	102
Cuadro 14.....	106
Cuadro 15.....	108
Cuadro 16.....	113

Índice de Esquema

Esquema 1	110
-----------------	-----

Lista de anexos

Anexo 1	130
Anexo 2	132

1. Capítulo I

Introducción

1. Tema: Elementos básicos que deben cumplir las municipalidades de Costa Rica para los procesos de rendición de cuentas

El objeto de esta investigación es la rendición de cuentas en las Municipalidades de Costa Rica; estas, participan de todos los aspectos de la Administración Pública, por lo que requieren una mayor y más efectiva dotación de herramientas de gestión para poder cumplir con las competencias asignadas por la Constitución Política y el Código Municipal, incluido el campo de la rendición de cuentas, por lo que se vuelve fundamental un estudio sobre los elementos que deben tener dentro de la gestión de las Municipalidades.

Así, se procura dotar a los gobiernos locales de una base teórica que permita la construcción de instrumentos aplicables en la rendición de cuentas, desde sus tres ejes principales, control, transparencia y participación ciudadana; con esto se contribuye con la mejora de la gestión institucional, además de dotar de calidad el ejercicio de la democracia en los ámbitos locales.

Por esto, la investigación se vale tanto de la teoría existente, la legislación nacional relacionada con el tema y de la opinión de personas expertas en rendición de cuentas, para así dilucidar cuáles son los elementos básicos de esta a nivel municipal; los cuales, se cotejan con lo expuesto en los informes que cada gobierno local entrega al final de cada año de labor. Por último, a partir de lo extraído en estas dos etapas, se procede a conceptualizar, operacionalizar e instrumentalizar los procesos de rendición de cuentas.

Finalmente, se debe decir que esta investigación aporta conocimientos nuevos y fácilmente aplicables dentro de la gestión municipal; todos ellos basados en los ejes fundamentales de la rendición de cuentas, el control, la transparencia y la participación ciudadana. El fin de esta tesis es brindar una colaboración en la búsqueda de la eficiencia en la labor de la Administración Pública.

1.1 Antecedentes

1.1.1 La Rendición de cuentas como mandato institucional en la Administración Pública

Se debe tener presente que la rendición de cuentas es un aspecto consustancial a la democracia, si bien se incorpora al sistema político en forma relativamente tardía. Así, en un primer momento se debe recordar que el nacimiento del Estado moderno se establece entre los siglos XV y XVII, asociado con los sistemas democráticos en el siglo XVI, con la independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa y, en general, con la influencia de las ideas de la Ilustración (Arlotti, 2007).

Cabe destacar que en el proceso de formación de los estados existe influencia de John Locke, quien propone, entre otras ideas, que el poder emana del pueblo y que se requiere un sistema de pesos y contrapesos para ejercerlo, de manera que se evite la concentración en un solo actor y se posibilite el control sobre las decisiones políticas. Tal como lo expresa Meoño (2009): “la división de poderes, el control de constitucionalidad y legitimidad, el control político del Parlamento sobre el Gobierno, y otros conceptos planteados por este filósofo inglés, continúan como piedras angulares del sistema político e institucional propio de los regímenes democráticos” (p. 220).

El nuevo modelo de Estado Democrático, es una forma de organización política que plantea como fin principal el bien común y el ejercicio del poder por delegación o representación, donde los gobernantes son depositarios del poder y deben servir a los fines del Estado. Desde este punto se debe entender la necesidad de controlar el poder asignado a los representantes o funcionarios, y por lo tanto, el ejercicio de mecanismos de control dentro de las democracias (León Obando, 2002). A pesar de lo indicado, no es sino hasta épocas recientes, que este principio se empieza a retomar y aplicar.

Por su parte, el tema del control como un componente clave para la ejecución de las decisiones de las organizaciones, es introducido en la teoría administrativa por Luther Gulick y Henri Fayol, a principios del siglo XX, sin hacer referencia específica al ámbito público (Meoño, 2009).

Desde este momento, diferentes autores retomaron el tema del control como parte de un sistema administrativo; tal es el caso de Koontz y O'Donnell, quienes ven diferentes clases de control desde un punto de vista cuantitativo; mientras que para Johnson, Kast y Rosenzweig “el control es esencialmente la medida y la corrección de las actividades de los subsistemas para asegurar

el logro de un plan total” (Meoño, 2009, p. 220). Más tarde, este concepto se empieza a insertar como parte de los sistemas democráticos y por ende de la administración pública.

Recientemente, el término control, se ha vuelto parte de un nuevo concepto dentro de la administración pública, *accountability*; este último término ha ganado terreno a partir del concepto de responsabilidad; pero poco a poco se fue desligando de este último hasta llegar a entenderse como el llamado de cuentas hacia los funcionarios; en otras palabras, rendición de cuentas.

Para el caso de Costa Rica, el tema de control se ha tratado desde 1949 con la creación de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Procuraduría General de la República (PGR). Para ese entonces, el control se trataba desde un punto de vista financiero y de legalidad. En general, las instituciones del Estado manejaban los mecanismos especializados de control; sin embargo, según “los escasos registros existentes de entonces muestran una escasa participación ciudadana en éstos [sic]” (Villareal, 2004, p. 10).

Aunado a esto, con la evolución de la llamada Segunda República de Costa Rica, en los años setenta y ochenta del siglo XX no se tenían registradas muchas de las funciones del control posterior dentro de las organizaciones. “No se realizaba un control de la gestión en términos sustantivos o de fondo” (Villareal, 2004, p. 13). A partir de los ochenta del siglo XX el control de las instituciones fiscalizadoras seguía orientándose a materia financiera y de legalidad, los cuales en teoría incluían mecanismos de control previo y posterior.

No obstante, al no existir competencias claramente definidas, estas instituciones terminaban abarcando más allá de sus funciones. Así, no es hasta el final de la década de los ochenta e iniciada la de los noventa, cuando se fundan otras instituciones de control, al mismo tiempo que se hacen reformas y se crean nuevas normativas para los tradicionales mecanismos de control.

Por otra parte, adentrándose en el tema de rendición de cuentas en Costa Rica, al ser un concepto de estudio reciente y cuya difusión se dio durante finales de los noventa e inicios de los dos mil; se debe mencionar que aún no existe mayor entendimiento entre las diferencias de este término y control. Esto, se debe principalmente a que quienes estudian el tema, al momento de hablar de rendición de cuentas, se enfocan en hacer análisis sobre control y tipos de control; pero sin brindar una verdadera definición de rendición de cuentas en el país. Sin embargo, sí se tiene claro que el control es un componente esencial de la rendición de cuentas.

A pesar de no tener una clara definición, los diferentes autores enfatizan en la necesidad de rendir cuentas a la sociedad debido a los actos de corrupción presentados en la gestión pública durante los últimos años, incorporando además la perspectiva ciudadana y mecanismos no tradicionales más accesibles a la ciudadanía (OLACEFS, 2011, p. 4). Este enfoque se ve reflejado en las nuevas legislaciones que se han emitido durante los últimos años, para incorporar la rendición de cuentas y la participación ciudadana, si bien la aplicación de estas y la efectiva incorporación de la ciudadanía, son limitadas (González, 2007, p. 4).

El principal antecedente de la rendición de cuentas en materia legal, corresponde a la reforma del artículo 11 de la Carta Magna, el cual se concretó en el 2000 con la ley 8003, y establece que:

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Es decir, se crea un sistema de evaluación de resultados y de rendición de cuentas aplicable a toda la administración pública –incluyendo, evidentemente, al sector municipal–, para exigir responsabilidad a los funcionarios públicos por su quehacer, lo que marca un antes y un después en la temática de esta investigación.

Previo a esta reforma constitucional, ya desde 1974 se empiezan a encontrar indicios de la rendición de cuentas en la legislación costarricense, con la promulgación de la Ley de Planificación Nacional número 5525, Ley General de la Administración Pública número 6227, emitida en 1978, así como Decreto Creación del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios de las Instituciones Públicas (decreto ejecutivo número 26025- plan del 18 de abril de 1997); y otras de más reciente promulgación como Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública número 8422, de 2004. Con estos casos se observa que el país ha intentado actualizar el tema de rendición de cuentas.

Por otra parte, para abordar el tema de los gobiernos locales, se tiene que esta institución es de herencia colonial española, se implementó desde épocas tempranas en la vida política de Costa

Rica y ha evidenciado cambios significativos con respecto de las competencias y el nivel de autonomía para poder ejercerlas.

Al respecto, la primera normativa de Régimen Municipal se proclamó en 1825 en la Asamblea Nacional Constituyente, con el decreto de La Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica. Posteriormente, se encuentra el primer Código Municipal en 1970, el cual sufre reformas importantes en 1983, 1998, 2008, 2010 y 2012.

Se destaca, por su relevancia, la reforma de 1998, cuando se implementaron nuevos elementos tales como la elección directa del alcalde, la eliminación de tutelajes de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) sobre la autonomía municipal, la creación de concejos distritales así como la definición de la potestad del Concejo Municipal para crear empresas de servicios municipales (Díaz et al., 2003).

De este modo, a la fecha, y conforme lo establece el Código Municipal (2013) vigente en su artículo 2, “la municipalidad es una persona jurídica estatal con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines”. Su fin principal es gobernar y administrar los intereses y servicios cantonales con la utilización de fondos públicos y, por ende, respetando el marco de legalidad que dicha condición obliga dentro del sector descentralizado territorial. Lo anterior implica que el gobierno local, en tanto es el responsable directo de brindar servicios a la comunidad con el uso de recursos públicos, tiene la obligatoriedad de rendir cuentas.

Actualmente el Código Municipal (2013) define que una de las obligaciones de los alcaldes es la de:

rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género (artículo 17).

Aparte de este artículo, se cuenta con lo establecido en la Constitución Política de Costa Rica y en otras leyes asociadas con el tema (Ley General de Administración Pública, Ley de la Contraloría General de la República, Ley de Creación de la Procuraduría de la Ética Pública, Ley de Control Interno, Ley Contra Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito dentro de la Función

Pública, entre otras). No obstante, en ninguna normativa se especifica sobre el alcance o contenidos de la rendición de cuentas, ni sobre los instrumentos para su ejercicio.

Estos son los antecedentes que ubican el tema de la rendición de cuentas en el régimen municipal como un tema que exige mayor desarrollo teórico, ya que existen mandatos y justificaciones éticas y prácticas que la exigen, pero se carece de referentes claros acerca de cómo cumplir este mandato.

1.1.2 Estudios e investigaciones sobre Rendición de Cuentas

Considerando el Estado del Arte, se ubican varios textos relacionados con la temática. Algunos de ellos se enfocan en análisis conceptuales o institucionales, otros en análisis de funciones o evaluaciones; y finalmente, otros corresponden a propuestas de rendición de cuentas. A continuación se realiza una breve descripción del material relevante encontrado para cada eje citado.

1.1.2.1 Análisis conceptuales e institucionales

Se trata de documentos que aportan en la definición de la rendición de cuentas, con una revisión de la base legal y de la evolución institucional. En esta línea, se destaca en el ámbito nacional, la tesis de Obando (2002) que revisa los fundamentos de la rendición de cuentas en el caso costarricense; el artículo de Villareal (2004), en que se presenta un recuento de la evolución institucional de la rendición de cuentas –con énfasis en el control- en el país durante los ochenta y noventa; y la ponencia de González (2006), que analiza y evidencia la falta de coordinación entre entes controlantes y el énfasis en el control financiero o fiscalización, con vacíos de abordaje como es el caso de los partidos políticos, que demuestran la falta de cobertura del sistema de control y rendición de cuentas en el país. En este eje destaca también el artículo de López (2007) que muestra el escaso nivel de acceso a la información y la limitante que ello plantea para la calidad de la rendición de cuentas y de la democracia.

1.1.2.2 Análisis de funciones y evaluaciones

A partir de un relativo fortalecimiento de la rendición de cuentas y sobre todo, de la ampliación de la importancia de los sistemas de control, se han implementado diversos estudios acerca de la calidad de estas prácticas. Un ejemplo es el trabajo final de graduación de Rodríguez, Solís Duncan y Zamora (1999), en el cual se evalúa el primer proceso de concesión de obra pública –

autopista Bernardo Soto Alfaro- y como parte de este, el acto de “auditoría operativa” que se puede concebir como un proceso de rendición de cuentas basado en la responsabilización por las acciones de los diversos actores involucrados en la gestión.

González (2005) realiza una práctica dirigida enfocada en el análisis de los mecanismos de rendición de cuentas y control político en Costa Rica, evaluando el desempeño de los entes controlantes (CGR, ARESEP, Defensoría de los Habitantes). En esta línea, el mismo González (2007) realiza una valoración del desempeño de la Contraloría como ente de fiscalización. Como aspecto relevante, esta ponencia destaca que la ciudadanía no participa activamente en mecanismos de rendición de cuentas, ya sea audiencias, plebiscitos y cabildos; pero que sí tiende a denunciar y que en general la participación ciudadana en el control de servicios públicos se ha fortalecido gracias a las nuevas formas de democracia participativa.

Barahona Krüger (2006) realiza una lectura crítica sobre la capacidad de las instituciones de control (aborda la CGR, Ministerio Público, Defensoría de los Habitantes, Auditorías Internas, Banco Central y las Superintendencias) para evitar la corrupción y garantizar la responsabilización, en el que además pone en evidencia la existencia de sectores de actividad sin control alguno, como el caso de los partidos políticos.

Meoño (2009) demuestra que el tema de la rendición de cuentas ha venido en aumento en la discusión pública, aunque conserva el enfoque fiscal, sea con el control a priori o a posteriori (caso de la Contraloría), lo cual limita el alcance del ejercicio, en términos de un verdadero fortalecimiento de la democracia.

En general, se observa que ninguno de estos ejercicios se desmarca del énfasis de fiscalización y control, para aproximarse a un enfoque de rendición de cuentas más acorde al vigente, en relación con una democracia fortalecida y enfocada hacia resultados de gestión.

Una excepción es la tesis de derecho de León y Morales (2007), quienes analizan la evolución del sistema de evaluación de resultados y rendición de cuentas del Poder Judicial, antes y después de la reforma del artículo 11 de la Constitución Política, si bien como su especialidad indica, lo hacen desde una perspectiva legal y no instrumental.

1.1.2.3 Propuesta de lineamientos y elementos de la rendición de cuentas

Este eje es el que presenta menor producción. Se citan, la ponencia de Castillo (2007), en la cual se dan lineamientos para una política pública de rendición de cuentas con participación

ciudadana, dentro de lo que considera como un nuevo paradigma para la acción política democrática.

En la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2011) se presenta una ponencia que muestra dicho cambio de paradigma, articulando la rendición de cuentas y la participación ciudadana, al superar el énfasis de fiscalización y control y adquirir mayor relevancia en la práctica democrática. Esto se tomó como base para que en la Asamblea General Ordinaria de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Organización Latinoamericana y del Caribe –de la que Costa Rica forma parte-, se generaran acuerdos para adecuar los métodos nacionales a este nuevo enfoque.

En esta línea, Salas (2014) elabora una propuesta de un índice de rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado en Costa Rica y aporta una reseña sobre la situación actual de la rendición de cuentas en el país.

Se observa que el abordaje del tema de rendición de cuentas en la administración pública, más allá del enfoque de control y fiscalización, y en particular, para el caso de gobiernos locales; es muy escaso y aporta de manera limitada en el abordaje instrumental u operativo, lo que evidencia la necesidad de ampliar los referentes para sustentar prácticas acordes a este paradigma de fortalecimiento democrático y responsabilización de funcionarios públicos, respecto a sus gestiones y los resultados de estas.

1.2 Justificación

Sin duda alguna se debe atender al mandato de la rendición de cuentas en la Administración Pública, lo que incluye de manera explícita al sector municipal. El 8 de junio del 2000 se dio la reforma al artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, mediante la Ley No. 8003, en la cual se indica que “La ley señala los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”. No obstante, a la fecha, sigue sin aprobarse una Ley que contemple lo que se solicita en el artículo citado ni se cuenta con otros referentes que orienten con claridad la respuesta al mandato.

Dicho cumplimiento es importante, en la medida de que garantiza la legitimidad del quehacer de las instituciones, con el consecuente fortalecimiento de la calidad de la democracia y, sobre todo, porque potencia el alcance de mejores resultados de gestión, al complementar el ciclo administrativo y fortalecer la relación entre la institución y la sociedad, en un modelo democrático.

La rendición de cuentas es clave para la mejora de la gestión institucional, al complementar las actividades de planificación y ejecución con procesos de evaluación y rendición de cuentas sobre los resultados de dicha gestión. La omisión o debilidad en cualquier eslabón, debilita la efectividad del ciclo completo. Dadas las necesidades existentes de mejorar la gestión de las municipalidades del país, se hace más obvia la importancia de mejorar en este ámbito.

Se exige a las municipalidades –y al Estado en general- avanzar en el fortalecimiento de la calidad de la democracia, en la medida en que se potencie una participación ciudadana efectiva, al ofrecer condiciones para facilitar un flujo de información relevante y confiable hacia la ciudadanía acerca de la gestión institucional, el uso de los recursos públicos y los aportes al desarrollo. De este modo se podría fortalecer la relación entre quienes gobiernan y las personas gobernadas para trabajar bajo un mismo objetivo, de tal forma que el poder es de ambas partes y no de una y por ende la gobernabilidad del ente municipal mejoraría ya que tendría una herramienta más para ejercer sus funciones de manera eficaz y eficiente.

Conforme a lo indicado, al considerar la importancia de la rendición de cuentas para el mejoramiento de la gestión interna municipal y de la relación con la sociedad, en función del fortalecimiento de la democracia en los ámbitos locales, esta se convierte en un medio para fortalecer la capacidad de alcanzar mejores resultados de desarrollo, de forma legítima y transparente, y por ende, de responder a las expectativas de la población.

Pese a lo anterior –y así se evidencia por medio de la revisión bibliográfica y de investigaciones sobre el tema-, no existe un concepto claro de rendición de cuentas, ni un referente conceptual, operacional e instrumental que permita comprender sus alcances y elementos en el ámbito municipal. Así, tanto a nivel teórico como práctico, la rendición de cuentas se relaciona o confunde con el control administrativo, y se precisan referentes válidos para orientar el quehacer en la materia.

Se considera entonces justificado el análisis del tema, para lo cual se ha previsto considerar tres dimensiones, a saber; participación ciudadana, control y transparencia, desagregando cada una de ellas en sus componentes conceptuales, operacionales e instrumentales, que en conjunto permitirían un entendimiento exhaustivo del fenómeno, posibilitando la comprensión y puntualización de los elementos básicos que deben cumplir las Municipalidades en materia de rendición de cuentas.

Todo lo anterior confirma que el tema de investigación propuesto es de suma importancia para la Administración Pública en general, ya que crea un nuevo conocimiento en el área de estudio, el cual forma parte de las líneas de investigación de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y, sobre todo, que es de alta relevancia para la sociedad en general y para las municipalidades en particular.

1.3 Planteamiento del problema

Tal como se expuso en los apartados previos, existe un mandato de aplicar la rendición de cuentas, el cual alcanza a las municipalidades; no obstante aún no se cuenta con referentes que orienten la gestión hacia un cumplimiento apropiado de esta, definiendo elementos básicos y unificados sobre la forma de rendir cuentas.

Con el fin de contribuir a la gestión institucional y al consecuente fortalecimiento de la democracia en el ámbito local, clave a su vez para el buen funcionamiento del sistema político costarricense, se propone responder, por la vía de la investigación, a la pregunta:

¿Cuáles son los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades de Costa Rica para los procesos de rendición de cuentas?

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Analizar los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades de Costa Rica para los procesos de rendición de cuentas.

3.2. Objetivos Específicos

1. Identificar los elementos de la rendición de cuentas en las municipalidades en Costa Rica.
2. Caracterizar el proceso de rendición de cuentas que implementan las municipalidades en Costa Rica.
3. Establecer los elementos conceptuales, operacionales e instrumentales de la rendición de cuentas en las municipalidades.

2. Capítulo II

Marco Teórico

2. Marco teórico

Hablar de rendición de cuentas implica no solo el conocimiento sobre este tema en sí como tal, sino de otros conceptos relacionados. De este modo, se debe saber primero su rango de acción, desarrollado en el sector público, y en el caso de esta investigación, en el nivel municipal. Así, se pueden conocer los conceptos ligados directamente con la rendición de cuentas: el control, la transparencia y la participación ciudadana.

Antes de entrar en detalle de cada uno de los conceptos es importante recalcar que se entiende por “elementos”, según la Real Academia Española, son “Parte constitutiva o integrante de algo”, o bien, “fundamento, medio o recurso necesario para algo”. En el caso de esta tesis los elementos se refieren a las partes que componen la rendición de cuentas a nivel municipal. Estos se encuentran dentro de las leyes que rigen la administración pública y las municipalidades, así como también en el criterio emitido por las personas expertas en estas materias. Además se toma en cuenta el material bibliográfico que brinda información relevante, así como las experiencias de las municipalidades en el tema de rendición de cuentas.

2.1 Participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia

Como parte del análisis de los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades para los procesos de rendición de cuentas, se deben tener presentes dos elementos que resultan fundamentales para cumplir con esta labor. Se trata de la participación ciudadana y de la democracia; estos dos están directamente ligados, ya que para que exista la segunda es necesaria que la primera sea activa; tal como lo explica Torres-Rivas (2001) “La sociedad civil como concepto y a pesar de sus equívocos, entró a formar parte de la teoría de la democracia desde hace tiempo” (p. 2).

En primer lugar el concepto de participación ciudadana se aclara con la definición de ciudadanía. Este término no se refiere solamente a las personas miembros de una comunidad determinada, en este caso de una nación; sino que habla del conglomerado de población que participa activamente en las acciones del Estado, tal como se expresa en la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, en la cual se cita a López, “en la raíz de la idea moderna de ciudadanía está la capacidad de las personas para decidir libremente y participar en los asuntos públicos (s.f., p. 344).

Con esto, se evidencia la importancia de la ciudadanía dentro de la democracia ya que es la manera por la cual puede ejercer su verdadero poder. En otras palabras, la ciudadanía desemboca directamente en el concepto de participación ciudadana, ya que como se explica en el mismo documento, este sector del Estado debe cumplir con tres elementos que le indican que son parte de una democracia de alta calidad:

La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad.

La ciudadanía exige la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, por medios diversos y eficaces, y sin menoscabo de sus derechos y su dignidad.

La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público (FLACSO, Costa Rica, 2012, p. 12)

Además, en términos de ciudadanía, se debe indicar lo establecido por la carta magna costarricense; la cual, en su artículo 90 se define como: “conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Con base en la definición anterior, se puede entrar en conocimiento del concepto de participación ciudadana, el cual, como se aprecia, se deriva de la definición de ciudadanía. En este sentido, se puede empezar por decir que la participación ciudadana implica tomar en cuenta el punto de vista de este sector dentro de la toma de decisiones estatales.

La participación ciudadana va más allá del ejercicio de los derechos civiles y políticos. Es más abarcadora que la participación política, porque significa involucrarse de manera activa y consciente en la eliminación de los obstáculos a la igualdad, en la tarea de garantizar la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la vida en democracia, así como en la construcción de la igualdad real para todas las personas que integran la sociedad (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2002, p. 13).

De este modo, la participación ciudadana va más allá del simple cumplimiento de los derechos y deberes establecidos por la Constitución Política, requiere de un involucramiento mayor en lo

referido a la toma de decisiones y de velar por el correcto funcionamiento del Estado. Es decir, participación ciudadana significa ser parte, tomar parte y tener parte.

Por esto, el fortalecimiento de la democracia va directamente ligado al concepto de participación ciudadana. En primer término, se entiende que etimológicamente democracia es el poder del pueblo. Posteriormente con el surgimiento de los estados modernos, se empezó a utilizar el concepto para definir la participación ciudadana dentro de estos.

Así se tiene la democracia representativa, que consiste en la manifestación de la voluntad a través del sufragio, con el cual se elige a las personas que ostentarán la representación en cargos políticos dentro de los diferentes órganos del Estado. En esta, el papel de la ciudadanía se limita a la escogencia de representantes por periodos establecidos, por lo que su ámbito de participación se da mediante una sola acción.

La aspiración de la democracia actual es mejorar este tipo de concepción, que la representatividad se vuelva más efectiva y legítima y, que además, se vuelva más participativa, ya que el primer concepto resulta insuficiente para completar la idea que se tiene de democracia. Por esto se busca la existencia de una mayor participación, lo que significa que la ciudadanía estaría en constante contacto con la toma de decisiones, lo cual equivaldría a un mayor ejercicio del poder ciudadano dentro del Estado.

Con el alcance de una democracia participativa se estaría logrando al mismo tiempo el fortalecimiento de esta; ya que al momento de haber un mayor involucramiento de la ciudadanía, se logra no solo alcanzar una mayor transparencia sino darle una mayor legitimidad a su accionar y por ende un control eficiente.

De este modo, la participación ciudadana es fundamental para alcanzar el fortalecimiento de la democracia, tal como lo expresa la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos “La participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo, constituye una condición fundamental para un ejercicio eficaz y legítimo de la democracia. Promover y perfeccionar diversas formas de participación fortalece la democracia” (2001, Artículo 6).

2.3 Precisiones teórico-conceptuales sobre la rendición de cuentas, el control y la transparencia

El análisis de los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades para los procesos de rendición de cuentas, requiere el desarrollo de conceptos claves para comprender su

dimensión. La rendición de cuentas abarca diferentes elementos correlacionados, lo cual dificulta tener una definición universal acerca de qué significa rendir cuentas.

En primer lugar es necesario comprender el concepto de transparencia, el cual desde un punto de vista pasivo, expuesto por Oliver, citado por Aguilar (2008), quien la define como “dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz” (p. 28).

De este modo, como lo explica Bobbio, citado por Aguilar, en la actualidad, y en el ámbito público, el significado de transparencia ha variado a una “apertura activa (active disclosure); los gobiernos no solamente deben permitir que sus ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen” (2008, p. 28).

A esto se agrega lo que define Merino, igualmente citado por Aguilar, la transparencia “es un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos. Hablamos de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar conforme lo establecen las reglas del juego” (Aguilar, 2008, p. 28). Este concepto corresponde a acceso, que se diferencia de la apertura en que esta es voluntaria por parte de la administración, mientras que aquella es un mandato legal.

También se puede agregar lo que López y Merino (2009) indican, al hablar de un régimen transparente, que se refiere a:

uno en el que no hay obstáculos para ver y saber; uno en el que cualquier persona puede observar qué decisiones está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios que tiene a su alcance y qué resultados está obteniendo (p. 15).

Con las anteriores definiciones, se puede deducir que la transparencia es la “visibilización” de lo que observan los ciudadanos de sus gobernantes, aunado a la divulgación de esa información. En otras palabras es darle a la ciudadanía aquello que le pertenece, o sea, todo lo público, de este modo se logra mantener como bien común y se evita que se convierta en un bien privado.

Por otra parte se debe hablar de control, el cual es también uno de los componentes de la rendición de cuentas. Meoño (2009) explica el concepto de control a partir de la legislación costarricense existente. Primeramente está la promulgación de la Ley 8131 en 2001, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; en la cual se aclara ciertos

conceptos de este tema, especialmente los relacionados con los sistemas de control, tal como se indica en el siguiente artículo:

ARTÍCULO 26.-Definición del Sistema.

El Sistema de Administración Financiera del sector público estará conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros.

De esta norma se comprende que para ejercer control se requiere una correcta coordinación normativa e institucional; sin embargo, está solamente enfocado a los recursos financieros del sector público, con lo cual el concepto de control en este caso se limita conocer sobre recursos monetarios y deja de lado otros aspectos.

Aunado a lo anterior, Meoño (2009) también habla del papel de control que debe ejercer la Contraloría General de la República, la cual, según el artículo 1 de su Ley Orgánica, tiene bajo su responsabilidad velar por la Hacienda Pública y fiscalizar el gasto en el sector público; por lo que su función se limita al ámbito presupuestario. De esta forma, también se observa que el control se limita al ámbito financiero.

Por otra parte, Villareal (2004), centra su concepción de control a partir de los postulados de Guillermo O'Donnell, quien presenta dos posibles interpretaciones de control. La primera se explica como control horizontal, el cual se refiere a la fiscalización que realizan entes especializados de la administración pública hacia otros entes estatales. Por otra parte, se tiene el control vertical, que se define a partir de las acciones de grupos y ciudadanos quienes velan por el correcto funcionamiento del sector público.

Asimismo, González (2006), explica que según el Proyecto Estado de la Nación “los mecanismos de control son un conjunto de leyes e instituciones encargados de velar porque se cumpla la obligación de rendir cuentas” (p. 44). Además presenta una clasificación de tres tipos:

así tendremos una fiscalización preventiva, concomitante o represiva. La primera como su nombre lo indica opera antes de que ocurran las decisiones y opera con autorizaciones o vistos buenos, la segunda simultáneamente con el ejercicio de una actividad y, la tercera, como sanción en caso de incurrirse en determinados errores, vicios e irregularidades. (p. 45)

Se debe agregar que además de los recursos antes mencionados, aplicables tanto a control vertical como al horizontal, se cuenta con un instrumento extra, el control interno, ya que, en el caso de Costa Rica, la Contraloría lo utiliza para cumplir con sus labores de vigilancia, lo cual se expresa en el Artículo 1 de la Ley General de Control Interno: “Contenido y ámbito de aplicación. Esta Ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno”. Se considera que este es un recurso porque se manda a las personas jerarcas y titulares subordinadas a cumplir con un deber de vigilar el funcionamiento interno e informar de este a la contraloría. Así, el control interno es una herramienta del control horizontal.

Además, agrega González (2006), a partir de Bentham y el Proyecto Estado de la Nación, que existen tres dimensiones en las cuales se clasifica el control: control político, control legal y control administrativo. De este modo, el primero se enfoca en materia de objetivos propuestos y escrutinio público de acciones políticas; el segundo en las formas legales de fiscalizar controlar las acciones del Estado; y el tercero se refiere a la fiscalización del funcionamiento de las instituciones públicas.

Por su parte, Schedler (2007), agrega que existen otros dos conceptos de control además de los mencionados por O’donnell, el primero es el control transnacional, el cual es ejercido por organismos internacionales, a la cual se le puede considerar como una tercera dimensión del control, ya que se sale de los ejes horizontales y verticales; también, está el control recursivo, que es el encargado de “controlar al controlador”, los estados modernos crean mecanismos encargados de solicitarles a los controladores las cuentas de sus funciones.

De este modo, se puede definir que el control es la posibilidad de vigilar cada una de las fases de un proceso; tanto del proceso en sí mismo, como también de los recursos que se utilizan para llevarlo a cabo, ya sean materiales o humanos. Esta vigilancia se puede realizar de institución a institución o bien de ciudadanía a institución; todo con el objetivo de obtener una rendición de cuentas.

Quizá, en términos de definiciones, el concepto de rendición de cuentas es el que mayores ambigüedades presenta; en primer lugar, como lo explica Schedler (2007); al momento de tratarse lingüísticamente, presenta problemas al traducirse desde sus vocablos originales “answerability” “la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y

los cuestionamientos de los gobernados” (p. 7); y “accountability”, término anglosajón para lo que se entiende como rendición de cuentas.

Este último término, accountability, por su contenido semántico en el idioma original, se debe entender como la rendición de cuentas obligatoria, es decir, que este no es un acto voluntario, sino que es un mandato y deber de los gobernantes informar a la ciudadanía sobre la labor que realizan. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas, ligado al término accountability, se habla también de la exigencia de cuentas como un derecho del ciudadano.

A esto se suma lo que también expresa Schedler:

en esencia, en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement) (2007, p. 12).

López y Merino agregan que: “la auténtica rendición de cuentas... es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental” (2009, p. 15).

Por otra parte, Ackerman, citado por López y Merino, menciona que la rendición de cuentas es “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (2009, p. 11); con lo cual queda en evidencia que es un acto integrado a la función pública. Quien se dedica a trabajar en ese sector asume esta responsabilidad desde el momento en que acepta formar parte del sector público; por lo tanto debe atenerse a las consecuencias de sus actos.

También expresa Schedler que en la rendición de cuentas existen tres diferentes formas de prevenir los abusos de poder, “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (2007, p. 13). Estos tres aspectos, resumidos en información, justificación y castigo; abarcan varios términos que en su conjunto son parte del proceso de rendición de cuentas: vigilancia, auditoría, fiscalización y penalización, entre otros.

Además, se entiende que la idea principal que se tiene con la rendición de cuentas es ejercer un control sobre las actividades de la gestión pública, no así eliminarla; en otras palabras, la rendición de cuentas se conforma como un instrumento para controlar el poder y no se debe ver en ella un enemigo de la función pública, sino un colaborador para la adecuada gestión. También se debe entender que el poder no se puede tener bajo un control absoluto, ya que se desvirtuaría porque si se controlaran todos los aspectos que componen la función pública, ya no se necesitaría una rendición de cuentas. Por esto, el control dentro de la rendición de cuentas es parcial.

Aunado a esto, se entiende que la rendición de cuentas busca crear transparencia como un ejercicio básico de responsabilidad con la ciudadanía. Esto requiere un correcto manejo de la información. No obstante, pese a que se debe vigilar, supervisar y monitorear la gestión pública, este ejercicio de transparencia, al igual que con el control, no debe ser absoluto, ya que de ser así, también carecería de sentido. El poder necesita cierto grado de opacidad para demandar la rendición de cuentas.

Además, para la correcta rendición de cuentas, se debe respetar el principio de publicidad. En este acto, están inmersos tanto quienes rinden cuentas como quienes las exigen; “la falta de publicidad los convierte en farsas, en caricaturas de rendición de cuentas” (Schedler, 2007, p. 29). Así se entiende, que el principio de publicidad aplica para todos los actores, se requiere saber tanto quién presenta la rendición como quién la recibe para que este ejercicio se vuelva efectivo.

Continúa explicando Schedler (2007) que existe una innumerable cantidad de razones y principios normativos que se pueden clasificar en seis variables de rendición de cuentas. Estos criterios serían:

1. Políticos: la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios.
2. Administrativos: la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable. Bajo criterios profesionales, la rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo, en ámbitos como el médico, académico y judicial.

3. Financieros: la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

4. Legales, la rendición de cuentas monitorea el cumplimiento de la ley.

5. Constitucionales: evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales.

6. Morales: se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes (pp. 31-32).

Asimismo, este autor explica quiénes son los responsables de exigir cuentas dependiendo de la variable, las clasifica de la siguiente manera:

1. Políticos y Morales: recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos.

2. Administrativos y Financieros: las tareas de rendición de cuentas muchas veces se encomienda a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción. Para vigilar sobre el cumplimiento de normas de profesionalismo, es común que las instituciones establezcan comisiones de ética o cortes disciplinarias.

3. Legales y Constitucionales: los agentes de rendición de cuentas por excelencia, los que deben tener la última palabra, son las cortes judiciales (Schedler, 2007, p. 33).

De esta manera, y sumado a la concepción de O'donnell sobre control horizontal y vertical, aplicado a las tres categorías anteriores, la exigencia de rendición de cuentas en el ámbito administrativo y financiero, así como los legales y constitucionales, son abarcadas por el control horizontal, o sea instituciones estatales que se encargan de velar por el correcto funcionamiento de sus similares. Por otra parte, los políticos y morales corresponden al control vertical, agentes externos al Estado, ciudadanía y organizaciones ciudadanas, quienes velan por el buen manejo de la gestión pública.

Las elecciones son el único medio para autorizar la representación política; pero no son la única herramienta vertical para que la clase política se responsabilice por sus actos. Las elecciones tienen que complementarse con una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos. El concepto de accountability social incorpora conceptos provenientes de la literatura sobre sociedad civil y esfera pública en el análisis de la accountability (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, p. 7).

La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas. Estas acciones tienen por objeto monitorear el comportamiento de quienes estén en la función pública, exponer y denunciar sus actos ilegales, así como activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, p. 10).

Hay que entender que la rendición de cuentas debe abarcar todos los elementos anteriormente citados; sin embargo, si se enfocara solamente ellos, sería incompleta, ya que se debe recordar que lo principal es “determinar la efectividad, eficiencia y calidad de la gestión, lo que implica una evaluación integral de dicha gestión y sobre todo que satisfaga las necesidades de los administrados” (Aguilar, 2011, p. 2); es decir, la institución debe cumplir con su razón de ser, satisfacer las necesidades de la ciudadanía, por lo que sus resultados deben verse reflejados en la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas implica cuatro momentos: primero, la responsabilidad de actuar respecto a los compromisos adquiridos; segundo, la responsabilidad de informar sobre dichas acciones y de justificarlas; tercero, la posibilidad real de sanción en el caso de que las acciones emprendidas no corresponden a las obligaciones; y cuarto, la responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que tal caso de abuso no se pueda volver a repetir (Isunza & Olvera, 2006, p. 29).

Recapitulando, se puede observar que existe una estrecha relación entre los conceptos de transparencia, control y rendición de cuentas; lo cual hace que las personas los confundan cuando no debe ser así. De este modo, la transparencia es la posibilidad de vigilar; el control por

su parte es el mecanismo de vigilancia; mientras que la rendición de cuentas abarca a estos dos conceptos; es decir ambos son parte de esta, pero cada uno por separado no son rendir cuentas.

Salas (2014), resume la rendición de cuentas de una forma sencilla que incluye estos aspectos antes mencionados, para él, este concepto se resume en “la o las explicaciones que está obligado a dar, ante la ciudadanía, un actor público por el cumplimiento de sus labores y además, a hacerse responsable por ellas” (p. 81). En sí es la forma en la que se puede garantizar un efectivo ejercicio de democracia participativa.

Una vez aclarado el concepto de rendición de cuentas se debe conocer cuál es el objetivo de este proceso. Para resolver esta incógnita, se puede recurrir al Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, el cual define que:

- Fortalece la democracia y el sentido de lo público como responsabilidad de todos.
- Incrementa la legitimidad de las instituciones del Estado al:
 - Aumentar su capacidad para gestionar el desarrollo, en línea con la democratización de la gestión pública, y
 - Fortalecer el buen gobierno territorial.
- Contribuye al manejo de los recursos públicos con transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia, equidad, imparcialidad y participación.
- Compromete a la administración y la ciudadanía, alrededor de un trabajo conjunto para el bienestar... permitiendo aclarar dudas, despejar malentendidos y participar en logros y retos.
- Mejora el proceso de comunicación de doble vía, entre las administraciones y la ciudadanía.
- Posibilita espacios de diálogo para acercar el gobierno a la ciudadanía y generar confianza.
- Estimula y contribuye al ejercicio del derecho político al control social y en general de la participación de la ciudadanía en la gestión.
- Retroalimenta [sic] la gestión pública para el logro efectivo de los objetivos del desarrollo territorial (2011, p. 26).

Sin embargo, pese a los beneficios que se observan con la rendición de cuentas, esta debe estar vinculada a una legislación que especifique la forma en la cual se debe brindar; pero a pesar de que existen marcos jurídicos que indican las labores y la forma en la cual se deben realizar las

funciones, tanto de trabajadores como de instituciones, el país no cuenta con una ley específica que abarque un método de rendición de cuentas. No obstante, la ley faculta a cada institución para que, en caso de ausencia de norma específica y mediante los mecanismos que se tiene, cree sus propios lineamientos en la materia necesaria.

Aunado a estos conceptos, se debe aclarar que cuando se habla de una rendición de cuentas efectiva, se debe entender qué es efectividad, la cual Linzo, citado por Alcántara e Ibeas (2001), explica desde un sistema político, la efectividad (effectiveness), que es “la capacidad de implementar las políticas formuladas con los resultados deseados” (p. 84), es decir existen consecuencias e impactos basados en lo que se espera de la implementación.

Así, la efectividad es un aspecto fundamental con el cual debe contar la rendición de cuentas en sus tres componentes básicos. La efectividad se debe ver tanto en el control, ejercido por los entes contralores y por las organizaciones creadas para tal efecto; en la transparencia, a partir de la apertura por parte de la administración y por el acceso que se tenga de la información; así como de la participación ciudadana, cuya efectividad se ve en el involucramiento activo dentro de los espacios que se le abren.

Finalmente, para efectos de esta investigación, se ve cómo teóricamente los conceptos de control, transparencia y participación ciudadana forman parte esencial de la rendición de cuentas en la Administración Pública. Por ende, las municipalidades también deben abarcar estos componentes al momento de brindar a la población del cantón la información sobre cuán efectiva ha sido su gestión.

3. Capítulo III

Marco Metodológico

3. Marco metodológico

El análisis de los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades para los procesos de rendición de cuentas, requiere un planteamiento metodológico que facilite la obtención de resultados. Por esto es necesaria la definición de cuáles son las herramientas y mecanismos que se usan para alcanzar los objetivos de la investigación.

3.1. Enfoque

El enfoque en el cual se realiza la investigación, por su carácter, es cualitativo, ya que “la investigación cualitativa se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, principalmente los humanos y sus instituciones (busca interpretar lo que va captando activamente)” (Hernández et al, 2006, p. 9).

Así, por ser un trabajo realizado en el sector municipal, la recopilación de la información se hace a partir del análisis de la legislación existente, informes municipales así como de la opinión y criterio de personas expertas en el tema municipal y de rendición de cuentas, en sus ámbitos de control, transparencia y participación ciudadana.

De este modo, el análisis de los elementos básicos de la rendición de cuentas, entra en la categoría de recolección de datos no estandarizados, ya que legislación, informes y opiniones de personas expertas corresponde a la recopilación de información a través del lenguaje, oral y escrito, para posteriormente vincular los temas entre sí, en este caso los relacionados con control, transparencia y participación ciudadana.

La investigación busca arrojar resultados no estadísticos, datos cualitativos, provenientes de las interrelaciones que se dan a partir de las fuentes de información; se realiza una descripción de los elementos que forman parte del control, la transparencia y de la participación ciudadana, para así determinar cuáles son los más relevantes, separar los que deben aparecer en cualquier rendición de cuentas a nivel municipal, desde una perspectiva conceptual, operacional e instrumental.

3.2. Diseño

Dentro del diseño de la investigación se tiene que tomar en cuenta que por ser de enfoque cualitativo, el trabajo cuenta con las características de ser abierto y flexible, ya que se construye mientras avanza con el proceso investigativo. De este modo también se puede hablar que los

tipos de investigación descriptiva y exploratoria son los que mejor se ajustan, así como el diseño de teoría fundamentada (Hernández et al, 2010).

De este modo, el tipo de investigación está centrado en la descripción de los fenómenos que se encuentran dentro de la legislación, así como el conocimiento que las personas expertas tengan en la materia; esto porque los trabajos descriptivos “miden, evalúan o recolectan datos sobre diversos conceptos (variables), aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar.” (Hernández et al, 2006, p. 102); de este modo en relación con el tema del régimen municipal, se pretende realizar una recolección de información con respecto de la forma en la cual se debe rendir cuentas.

Asimismo, para alcanzar el objetivo final, se requiere realizar un acto exploratorio que arroje los resultados del caso. Esto porque pese a que hay diversos estudios sobre rendición de cuentas e incluso en el país se habla del tema, no se encuentra un análisis integral acerca de los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades para estos procesos. Así, se puede definir como exploratorio porque se desea descubrir e “indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas” (Hernández et al, 2010, p. 101).

A estos se agrega el diseño de teoría fundamentada, el cual se define como “el procedimiento sistemático cualitativo para generar una teoría que explique en un nivel conceptual una acción, una interacción o un área específica. Esta teoría es denominada sustantiva o de rango medio y se aplica en un contexto concreto” (Hernández et al, 2010, p. 492). Este trabajo realiza un análisis de los elementos con los que las municipalidades deben rendir cuentas, por lo que se trabaja en un estrato más teórico.

A partir del establecimiento de estos elementos, en los ejes conceptuales, operacionales e instrumentales, se procede a explicarlos dentro del ámbito de la rendición de cuentas municipal; con lo cual, se está aplicando un nuevo conocimiento dentro de un campo concreto en el que, en Costa Rica, no se ha desarrollado, de ahí que sea un trabajo de teoría fundamentada.

3.3. Población

Según Selltiz et al., citado por Sampieri (2010) una población es “el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones” (p. 174). En esta investigación, la población está compuesta por las Municipalidades de Costa Rica, entiéndase como Municipalidades según el artículo 2 del Código Municipal “una persona jurídica estatal con patrimonio propio y

personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines”; se entienden como entes autónomos, también como el gobierno local de un espacio territorial delimitado.

3.4. Diseño muestral

La muestra se va a dividir en dos categorías desde el punto de vista cualitativo, según Hernández et al. (2010), la primera corresponde a “muestras homogéneas” que se entienden como unidades seleccionadas que comparten un perfil en común, en este caso las Municipalidades comparten un mismo marco jurídico y estructura administrativa. El segundo caso “muestras teóricos conceptuales” las cuales ayudan a comprender al investigador un concepto, para esta investigación es de esta manera porque se van a observar los elementos que toman en cuenta las Municipalidades para rendir cuentas.

La escogencia de las Municipalidades con las cuales se trabaja está basada en el Índice de Gestión Municipal de la Contraloría General de la República del 2014, vigente al momento de iniciar la investigación, específicamente en su eje número 2 Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas. Este informe, divide en cuatro grupos a las municipalidades, a partir de “características similares en cuanto al presupuesto definitivo, Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc), kilómetros cuadrados de territorio y unidades habitaciones combinadas con el IDHc” (Contraloría General de la República, 2015, p. 9). De cada uno de estos cuatro grupos se toma a la municipalidad con la mejor calificación y la peor calificada en este eje.

Estas municipalidades corresponden en el grupo “A” a la de San Carlos con una calificación de 94.6, en el “B” a la de San Isidro con una calificación de 80.2, en la “C” a la de Oreamuno con 82.2 de calificación y la “D” a Buenos Aires con una calificación de 68; para las mejores calificadas. En cuanto a las peor calificadas, se tiene a Puntarenas en el grupo “A” 41.9, en el grupo “B” a Santa Bárbara con 34.1, Alvarado con 37.2 en el grupo “C” y finalmente Los Chiles en el “D” con 16.9.

En los casos de los informes de labores de las municipalidades de Puntarenas y Los Chiles, se encontró la dificultad de que en el primero no hubo anuencia para brindar el informe, el cual se solicitó constantemente durante varios meses. En el segundo caso, en el periodo de evaluación del IGM, se dio la renuncia de quien ejercía la alcaldía, con la gravedad de que no dejó ningún documento en el que brindara un informe sobre la labor municipal.

3.5. Unidad y categorías de análisis

En materia de unidad de análisis, esta abarca específicamente el nivel municipal; pero para poder obtener los resultados, se debe realizar una revisión bibliográfica de las diferentes normativas costarricenses que contienen los aspectos que se abarcan en las rendiciones de cuentas y que se ajusten a las municipalidades. Además, es relevante el criterio de personas expertas en las materias de rendición de cuentas y de gobiernos locales, en cuyas valoraciones se encuentra una visión más amplia acerca del tema.

Objetivo	Categoría de Análisis	Definición conceptual	Definición operacional	Definición Instrumental
Identificar los elementos básicos para los procesos de rendición de cuentas en las municipalidades en Costa Rica.	Elementos básicos de la rendición de cuentas en las municipalidades	“Parte constitutiva o integrante de algo”, o bien “fundamento, medio o recurso necesario para algo” (DRAE)	Elementos de control Elementos de transparencia Elementos de participación ciudadana	Entrevista a personas expertas en el área de rendición de cuentas y municipalidades Estudio de las leyes y teoría de rendición de cuentas
Caracterizar los procesos de rendición de cuentas que implementan las Municipalidades en Costa Rica.	Procesos de rendición de cuentas en las municipalidades	Proceso es el “conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor” (Moyado, 2011, p. 218), en este caso la rendición de cuentas	Forma en la cual las municipalidades rinden cuentas de sus actos	Informes de rendición de cuentas
Establecer los elementos conceptuales, operacionales e instrumentales para los procesos de rendición de cuentas en las	Elementos conceptuales, operacionales e instrumentales de la rendición de cuentas municipal	Conceptual, definiciones teóricas sobre las nociones de control, transparencia y participación ciudadana Operacional, conjunto de acciones y	Extracción, análisis, categorización, agrupamiento, exclusión y síntesis de los elementos conceptuales, operacionales e instrumentales	Entrevista a personas expertas en el área de rendición de cuentas y municipalidades Leyes y teoría de rendición de cuentas

Objetivo	Categoría de Análisis	Definición conceptual	Definición operacional	Definición Instrumental
municipalidades.		<p>procesos que definen el "por qué", "cuándo", "cómo", "dónde" y "quién", lleva a cabo el control, la transparencia y la participación ciudadana</p> <p>Instrumental, herramientas utilizadas para llevar a cabo los procesos de control, la transparencia y la participación ciudadana</p>		Informes de rendición de cuentas

3.6. Técnicas e instrumentos de recolección de la información

Para recopilar la información se utilizan diferentes fuentes. Entre las fuentes primarias, correspondientes a la literatura existente sobre el tema, la cual da los fundamentos y conceptos teóricos sobre los cuales se basa la investigación (Hernández et al., 2010). Estas no solo ayudan a crear el marco teórico, sino que además se usan como insumo al momento de plantear aspectos relevantes dentro del desarrollo de los objetivos de investigación.

Por otra parte, las fuentes secundarias son las que toman la información primaria y la procesan mediante la crítica, la explicación, el debate, todo esto con el fin de clarificar su contenido para los diferentes sectores que entren en contacto con la información (Hernández et al., 2010). En este caso, estas se relacionan con el tema de rendición de cuentas y de municipalidades, especialmente mediante artículos, ponencias, ensayos y otros textos que brinden información pertinente para la investigación.

Acerca de las técnicas de recolección de la información, se tiene en primer lugar el cuestionario, el cual consiste en un conjunto de preguntas, abiertas o cerradas, que se aplica con el fin de obtener datos que ayuden a cumplir con la consecución de los objetivos. En el ámbito cualitativo

una de las formas de poner en práctica esta técnica es mediante la entrevista (Hernández et al., 2010).

Así, se tiene la consulta –vía entrevistas- a personas expertas en gobiernos locales y rendición de cuentas, quienes conozcan o formen parte de una o ambas áreas. La selección de estas personas expertas en temas de gobierno locales y rendición de cuentas, se realiza de forma no probabilística, considerando criterios como: el área académica, investigación y experiencia laboral, todos estos, deben estar relacionados con temas de gobiernos locales o administración pública.

Se entrevistó a un total de siete personas; ellas son: Yanina Soto, Erick Badilla, Enrique González, Angélica Vega, Jonathan Espinoza, Steffan Gómez. Asimismo, se les hizo preguntas relacionadas a los principales ejes: control transparencia y participación ciudadana; para, a partir de sus respuestas, sistematizar la información en respuesta al cuadro donde se clasifica la información conceptual, operacional e instrumentalmente.

Este mecanismo de sistematización de la información mediante cuadros, se utiliza también para la teoría y la información recolectada desde las Municipalidades, de esta forma se obtiene la información de las tres fuentes de la misma manera, bajo la misma estructura.

Las entrevistas a especialistas en el tema municipal y de rendición de cuentas se realizan de manera presencial a partir de un cuestionario semiestructurado. Los resultados de las entrevistas se registran y sistematizan en una matriz, aplicando la lógica establecida, conforme las unidades y categorías de análisis, lo que facilitará su análisis posterior.

Por otra parte, este estudio se apoya en lo expuesto tanto por leyes como por personas autoras que han desarrollado el tema de rendición de cuentas, por lo que se requiere de técnicas de investigación documental, estas consisten en “un proceso formal de recopilación, concentra datos e información incluida en libros, textos, apuntes, revistas” (Muñoz, 2011, p. 104) y muchos documentos más que agregan información referente al tema.

De este modo, el instrumento con el cual se recopilan los datos corresponde a las fichas bibliográficas, en todas sus versiones, ya sean textuales, interpretativas, de hechos y fenómenos, así como las de trabajo (Muñoz, 2011). Gracias a estas, se puede procesar la información de leyes y teoría para su posterior análisis en las matrices diseñadas para el efecto.

3.7. Métodos y técnicas de análisis de la información

Como se indicó, para el análisis de la información, en primer lugar se realiza una división de categorías de los temas investigados, así se procede a sistematizar tanto las entrevistas como la información bibliográfica, de leyes y de informes municipales, para clasificar los datos que estas fuentes arrojan en cada una de las unidades y categorías de análisis definidas.

Como lo expone Hernández et al. (2010), “la recolección y el análisis ocurren prácticamente en paralelo; además, el análisis no es estándar, ya que cada estudio requiere de un esquema o ‘coreografía’ propia de análisis” (p. 439), por lo que indica que no se debe seguir un procedimiento único, sino que durante el proceso se puede variar según las circunstancias y los datos recolectados.

Además, agrega, que en primer lugar hay que tomar los datos no estructurados para estructurarlos; luego se debe entender a profundidad estos datos dentro de un contexto, con el fin de interpretar y evaluar unidades, categorías, temas y patrones; para finalmente darle sentido a los datos dentro del marco del problema que se investiga.

Con base en lo anterior, la información obtenida de las entrevistas, informes, leyes y bibliografía, corresponde a los datos no estructurados, los cuales se estructuran con base en las tres categorías fundamentales de esta investigación, control, transparencia y participación ciudadana, y sus respectivas unidades de análisis, conceptual, operacional e instrumental.

Estos datos, se deben entender siempre dentro del contexto de la rendición de cuentas municipal; para de este modo darle una interpretación y evaluación a la información recolectada, siempre dentro de estos ejes. Por último, con esto se puede establecer cuáles son los elementos con los que debe contar una rendición de cuentas municipal.

Para efectos de esta investigación, se debe entender el término "conceptual", como a las definiciones teóricas sobre las nociones de control, transparencia y participación ciudadana, ya explicadas en el marco teórico. Este criterio se evalúa a partir de la pregunta "qué", dentro del análisis del desarrollo.

Por su parte, el término "operacional", en esta investigación, se entiende como un conjunto de acciones y procesos que definen el "por qué", "cuándo", "cómo", "dónde" y "quién", lleva a cabo el control, la transparencia y la participación ciudadana, según las fuentes consultadas dentro de la rendición de cuentas municipal.

Por último, el término "instrumental", se refiere a las herramientas utilizadas para llevar a cabo los procesos de control, la transparencia y la participación ciudadana. Este criterio se evalúa a partir de la pregunta "con qué" se hace el procedimiento. La matriz en la cual se procesan los datos cuenta con la característica de poder observar las tres unidades de análisis con sus respectivos elementos según la categoría en la que se inserten.

Finalmente, esta investigación, es parte de la Teoría Fundamentada en el "que la teoría (hallazgos) va emergiendo fundamentada en los datos" (Hernández et al., 2010, p. 444); en este caso, hasta no alcanzar una completitud de información acerca de los elementos que debe tener una rendición de cuentas municipal, no se puede dar por concluida la investigación, por lo que de ser necesaria más información, existe la obligatoriedad de volver al proceso de recolección de datos.

3.8 Validación de la información

La validación de la información se realiza a partir del contenido, en tres ejes, en un proceso de triangulación de datos. Esta forma de validez se da gracias a la utilización de "diferentes fuentes y métodos de recolección" (Hernández et al., 2010, p. 439). En este caso, la validación se fundamenta en los datos que se están obteniendo, ya que ellos son congruentes pese a que las fuentes puedan variar.

De este modo, los datos se triangulan primero de la información obtenida de las fuentes bibliográficas que contemplan los aspectos de rendición de cuentas en las municipalidades, aquí se incluyen la normativa y la teoría de autores especialistas en la materia; segundo está relacionado con los aportes que brindan las personas expertas en estos temas que se consultan, los datos se obtienen de los cuestionarios aplicados; y finalmente, se tiene el establecimiento de los elementos de rendición de cuentas en las municipalidades, los cuales se obtienen de los informes que cada municipalidad entrega al final del periodo.

4. Capítulo IV

Análisis de Resultados

4.1. La Identificación de los elementos básicos para los procesos de rendición de cuentas en las municipalidades en Costa Rica

La identificación de los elementos básicos de la rendición de cuentas se realiza a partir de cada componente, control, transparencia y participación ciudadana; además, se estudian según la clasificación propuesta en esta investigación: conceptual, operacional e instrumental. Para alcanzar este objetivo se investiga el contenido que al respecto se encuentra en el marco legal (leyes relacionadas con municipalidades y rendición de cuentas), el criterio de personas expertas en tema de municipalidades y en materia de rendición de cuentas; así como en la bibliografía consultada.

El análisis de los tres componentes de rendición de cuentas se realiza en el orden establecido, primero el control, segundo transparencia y finalmente la participación ciudadana. De cada uno de ellos se explica teóricamente en qué consiste, cuál es la forma para llevarse a cabo y con qué se puede ejecutar. Lo anterior, con el fin de concluir con la identificación de los elementos básicos de la rendición de cuentas en las municipalidades.

4.1.1 Elementos del control

En este apartado se desarrolla el tema relacionado con los elementos del control identificados en las fuentes de información seleccionadas; estas corresponden a la legislación costarricense, personas autoras y el criterio de personas expertas. Con respecto a la legislación, se utilizan las leyes enfocadas únicamente en la rendición de cuentas y las municipalidades, las personas autoras son profesionales de diferentes ramas que han escrito sobre la rendición de cuentas en diferentes textos, además de que han teorizado al respecto; mientras que por último se tiene a personas expertas, profesionales que tienen experiencias en el sector municipal y rendición de cuentas o bien que han trabajado en la generación de conocimiento con la investigación de esta materia.

4.1.1.1 Elementos del control en el marco legal

El marco legal es la primera fuente de información a la cual se recurre para identificar los elementos básicos del control. Las leyes brindan la base necesaria para que las municipalidades comprendan y ejerzan el control en su gestión; entre la información

que facilitan se permite identificar qué es control, cómo controlar y la maneras de ejecutarlo.

Al respecto de la legislación, se debe aclarar que no existe ninguna ley que defina el control de manera conceptual, específicamente para el régimen municipal. Por esto, al momento de hacer este estudio del marco legal, se toman en cuenta las leyes que abarcan a la Administración Pública en general y las que refieren a las municipalidades.

De la Constitución Política de la República de Costa Rica se deriva la demás legislación relacionada con el tema; en esta, se establece el marco legal y referencial para el accionar del sector municipal. Asimismo al ser las Municipalidades instituciones autónomas, se crea el Código Municipal (Ley 7794) para ampliar los alcances de la Constitución Política y dar un panorama más amplio de sus funciones y los procesos de control a los cuales deben ser sometidas las municipalidades.

De igual relevancia se cuenta con la Ley General de la Administración Pública (Ley 6227), la cual fija las directrices del quehacer de la Administración Pública, donde también entran las Municipalidades. Por otro lado la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428) y la Ley de Control Interno (Ley 8292), las cuales se les puede llamar las leyes especializadas en el tema del control. A continuación se explica con detalle el control, a nivel conceptual, operacional e instrumental, según cada una de las leyes.

La Constitución Política de la República de Costa Rica, mediante el artículo 11, permite entender que el control está directamente relacionado con el principio de legalidad -cumplir lo que dicte la ley-; este principio permite a las municipalidades mediante la normativa, tener una guía constitucional sobre cómo se debe gestionar. Este concepto se resume en la verificación del cumplimiento de deberes –en apego a la legalidad- por parte de los funcionarios públicos.

Además de esto, la Constitución Política conceptualiza el control como la función de verificación de la correcta elaboración del presupuesto para su aprobación (Artículo 175). El Código Municipal, también lo entiende desde la materia presupuestaria; en este, la principal conceptualización de control se dicta como la verificación de la coherencia entre el presupuesto y Plan Anual Operativo. Ambos se enfocan en el

presupuesto municipal, el cual es un proceso administrativo para la ejecución de los ingresos y egresos municipales, vital para el cumplimiento de los objetivos estratégicos dentro de su gestión.

Por su parte la Ley General de Administración Pública (Ley 6227), al igual que la Constitución Política, establece el concepto de control desde el principio de legalidad; según lo dictado en su artículo 11 se entiende que es la fiscalización del actuar de la Administración Pública con base en el ordenamiento jurídico para realizar actos y prestar servicios.

Por otro lado, la Ley General de la Contraloría General de la República (Ley 7428) y la Ley de Control Interno (Ley 8292) establecen un sistema de control que apunta a la misma lógica: verificación de la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos. Para ello, se articula el control interno institucional con las actividades propias del ente contralor.

Ahora bien, la Ley de Control Interno (Ley 8292), por su naturaleza, integra elementos tales como la protección del patrimonio público, la confiabilidad y oportunidad de la información, la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico. Estos son los criterios que deben tener presentes las Municipalidades para sus sistemas de control interno y que además debe tener en cuenta la Contraloría General de la República para ejercer su función hacia los entes controlados.

Otra ley que aborda la temática del control, es la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131), en la cual se conceptualiza que el control propicia “el uso adecuado de los recursos financieros del sector público” (Artículo 17), para lo cual se vale de sistemas internos y externos. Esta definición se resume en la verificación del cumplimiento del uso adecuado de los recursos financieros del sector público.

En síntesis, se concluye que desde el marco legal, el control se puede conceptualizar como la actividad de verificación del cumplimiento del principio de legalidad y del uso adecuado de los recursos y fondos públicos. Este control es ejercido por la Contraloría, hacia las instituciones que conforman el aparato del Estado, incluidas las municipalidades.

Dentro de la operacionalización del control, la Constitución Política no indica cómo se procede. Esto sucede no por omisión sino por el carácter propio de esta fuente normativa, la cual se encarga de establecer la estructura básica de la legislación costarricense; son las leyes y los reglamentos los encargados de definir los procesos para cumplir con el mandato constitucional.

El Código Municipal (Ley 7794) en sus artículos 13, 17, 92 y 105 es más específico en cuanto a la operacionalización del control, detalla los procedimientos para poder llevarlo a cabo, a saber:

- a. Verificación de la correcta gestión del ciclo presupuestario, lo que implica la ejecución de la siguiente secuencia de actividades:
 - Aprobación del presupuesto vinculado al Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo.
 - Presentación del proyecto presupuestario al Concejo Municipal, para su revisión y aprobación final.
 - Acuerdo del Concejo Municipal sobre el presupuesto ordinario, el cual incluye los ingresos y egresos.
 - Aprobación del presupuesto ordinario y extraordinario por parte de la Contraloría General de la República.
 - Remisión diaria de nóminas de pago extendidas a quienes ejerzan el puesto en contaduría o auditoría en la municipalidad.
 - Presentación del informe de ejecución del presupuesto ordinario y extraordinario.
- b. Revisión del informe de rendición de cuentas del Alcalde, por parte del Concejo Municipal, a fin de aprobar o improbar dicho informe.
- c. Valoración del cumplimiento de los objetivos establecidos dentro de los planes operativos de la municipalidad.

Se entiende que los tres procedimientos están articulados y que su desarrollo conjunto es lo que permite cumplir con la función de control. En el Código, no existe una referencia explícita sobre las posibles consecuencias de no cumplir con este deber.

En el caso de la Contraloría General de la República, se operacionaliza el control por medio de los procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes, durante y ex-post. En su etapa previa, se abarcan los artículos 18, 20, 28, 37 (incisos 3, 5, 6) de la Ley 7428, en los cuales se establece la aprobación de presupuestos públicos, actos y contratos, con la potestad de declararlos nulos o refrendarlos.

El proceso de fiscalización durante se observa en potestades establecidas en la Ley, como por ejemplo “los estudios permanentes sobre ingresos corrientes” (Artículo 37). Esto significa que la Contraloría tiene una función de constante control sobre las acciones que realiza la administración, en este caso, las municipalidades.

La fiscalización posterior se abarca en los artículos 17, 21, 22, 25, 26, 69 de la misma Ley; en ellos se indica la potestad de tomar los resultados de la Hacienda Pública para evaluarlos, realizar auditorías, investigaciones y, de ser necesario, sancionar en el caso de desobediencia.

Acerca de la Ley de Control Interno (Ley 8292), la operacionalización se da por medio de procedimientos de fiscalización interna, según su artículo 8, con una serie de acciones definidas por cada municipalidad para integrar la gestión, responder a los riesgos, contribuir a los logros de los objetivos con un costo razonable, ser viable, documentarse y divulgarse. El control interno representa un brazo auxiliar de la Contraloría para guiar a las instituciones a la mejora continua de la administración.

En cuanto a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131), su forma de operacionalizarse es mediante los sistemas que en forma conjunta permiten crear los mecanismos de verificación del uso adecuado de los recursos públicos, lo cual se expone en su artículo 26.

Se infiere, a partir de la información analizada, que operacionalmente el control se define como: procedimientos de verificación del cumplimiento de la correcta gestión del ciclo presupuestario, del cumplimiento de obligaciones de los funcionarios y del logro de los objetivos y fines institucionales.

En el rubro de la instrumentalización del control, se toman como referentes el Código Municipal (Ley 7794), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428) y la Ley de Control Interno (Ley 8292), pues conforme a su naturaleza, la

Constitución Política y la Ley General de Administración Pública (Ley 6227) no alcanzan ese nivel de detalle.

En el Código Municipal (Ley 7794) se entiende que las herramientas de control son los lineamientos emitidos por la municipalidad y por el ente contralor en materia de sus competencias. En cuanto a los lineamientos internos, cada gobierno local cuenta con la autonomía para establecerlos. Acerca de los instrumentos establecidos por el ente contralor, para las municipalidades, estos se verán en el siguiente párrafo.

Desde la concepción de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428) en su papel como ente contralor también utiliza lineamientos, manuales y normativa para la fiscalización; entre ellas, las directrices internas de la Contraloría para llevar a cabo la verificación, el Manual de Fiscalización de la Contraloría General de la República; de estos se desprenden por ejemplo los informes de auditoría que sirven como instrumento de control.

Otro instrumento desprendido de los lineamientos utilizados por la Contraloría para la aprobación presupuestaria es el siguiente:

- a) La aplicación sustancial y razonable de los elementos consignados en:
 - i. Los programas reflejan las metas, los objetivos e indicadores de plan anual.
 - ii. Contenido del presupuesto. Ingresos, gastos e información complementaria.
 - iii. Presupuesto por programas.
 - iv. Forma y contenido de las categorías programáticas (programas).
 - v. Limitación de financiamiento del gasto corriente con ingresos de capital.
 - vi. Que el documento haya contado con la debida aprobación interna.
 - vii. Que sean documentos que requieren aprobación externa.
 - viii. Nivel de detalle de la aprobación externa.
 - ix. Fecha para someter a aprobación externa.
 - x. Medio para someter a aprobación externa.
 - xi. Información que debe presentarse para la aprobación externa.
 - xii. Justificación de las variaciones al presupuesto y vinculación con la planificación.

b) El cumplimiento del bloque de legalidad cuyo incumplimiento implica la improbación total o parcial del documento presupuestario, o su devolución sin trámite por disposición legal expresa (Arroyo, 2012, p. 104).

La Ley de Control Interno (Ley 8292) utiliza instrumentos que define la Contraloría para aplicar el sistema de control dentro de la municipalidad. Existen muchos instrumentos emitidos, entre ellos se encuentran: la autoevaluación del sistema de control interno, directrices generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por este ente en sus informes de auditoría. Dentro de la legislación y los lineamientos existen otras herramientas que colaboran con el desarrollo de las directrices, por ejemplo el sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI).

Por su parte, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131), en el artículo 9, explica que son las “normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el órgano competente” los instrumentos para llevar a cabo el control.

En síntesis, los instrumentos corresponden al conjunto de lineamientos y directrices emitidos por la Contraloría y por las municipalidades para facilitar la implementación de los procedimientos de control. De estas directrices, se desprenden otras herramientas específicas, en cada caso, para implementar los diferentes procesos de control llevados a cabo en los gobiernos locales.

Cuadro 1

Elementos básicos de control según el marco legal

Categoría	Elemento
Conceptual	Verificación del cumplimiento del principio de legalidad y del uso adecuado de los recursos y fondos públicos
Operacional	Procedimientos de verificación del cumplimiento de la correcta gestión del ciclo presupuestario, del cumplimiento de obligaciones de los funcionarios y del logro de los objetivos y fines institucionales
Instrumental	Conjunto de lineamientos y directrices emitidos por la Contraloría y por las municipalidades para facilitar la implementación de los procedimientos de control

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.1.1.2 Elementos del control según personas autoras

Las personas autoras son la segunda fuente de información para identificar los elementos básicos del control, estos brindan un enfoque teórico con respecto al componente. Además, ejemplifican los diferentes enfoques que existen con respecto al control desde una perspectiva teórica.

Al igual que en el marco legal, algunos se enfocan en el tema presupuestario-financiero, ejercido por las instituciones y otros lo visualizan desde una perspectiva más amplia de verificación de cumplimiento de promesas a la ciudadanía, con la participación de actores sociales.

Entrando en detalle, el control es, según Meño (2009), la acción que permite conocer el estado exacto de los esfuerzos institucionales, “aportando la información que los distintos mecanismos y registros generan sobre toda actividad institucional que se realiza, en cuanto a su estado de avance y utilización de recursos” (p. 222); además, considera que control y evaluación son dos funciones íntimamente relacionadas entre sí, se dan en momentos paralelos, “constituyen a su vez un mecanismo principal de

control político de la gestión administrativa de todo organismo público, o sea de control de la gestión ejecución institucional” (p. 222).

Por otra parte Meoño (2009) enfatiza que el control y la evaluación son responsabilidad de los jefes y los entes con la potestad legal para controlar - durante todas sus etapas-; esta concepción se da con base en el marco legal sobre control analizado anteriormente en esta investigación, lo que lleva a este autor a enfatizar sobre gobernar bajo el principio de legalidad; para él, el buen gobierno es solamente seguir “pocas pautas constitucionales o legales... -o con que- la contraloría hubiera exigido tal gobierno excelente con sustento en sus muchas pautas constitucionales” (p. 222) Esto demuestra la importancia que da este autor al cumplimiento de las leyes y como se asegura el éxito de una administración en materia de cumplimiento de objetivos.

Con base en lo anterior se entiende que Meoño conceptualiza control como: La verificación, evaluación y fiscalización -por parte de los actores responsables- del cumplimiento de actividades y de ejecución de los recursos en un momento dado, con base en el marco legal correspondiente.

Por otro lado O'Donnell, citado por Villareal (2004), comprende la definición de control como verificación del cumplimiento del principio de legalidad en el quehacer institucional, lo cual abarca contenidos acerca de los resultados y el cumplimiento de expectativas y promesas a la ciudadanía. En ese sentido, realiza aportes sobre todo en la conceptualización de mecanismos de control complementarios, diferenciando los horizontales y los verticales.

Los primeros refieren a los entes contralores formales, con la autoridad, disposición y capacidad legal para actuar en funciones de control rutinario, sanciones legales e incluso *impeachment*¹, estos últimos ante actos u omisiones de entes del Estado que incurran en incumplimientos o puedan ser calificadas como ilícitas (Villareal, 2004). Es decir que el control vertical puede entenderse como la vigilancia de los actos u omisiones de los agentes estatales, por parte de otros agentes estatales con autoridad legal. Esta concepción es coincidente con la definición de Meoño y con el alcance que se define a partir del análisis del marco legal, en el que ambos privilegian

¹ Conocido también como Juicio Político, es el derecho que tiene el Poder Legislativo para sancionar a miembros de los demás poderes (Constenla, 2013)

el rol de agentes como la Contraloría, en la función de verificación del cumplimiento de la legalidad del accionar de los agentes públicos.

Por otro lado, el control vertical, según O'Donnell, citado por Villareal (2004); observa únicamente las elecciones y las presiones sociales "como guardianes republicanos de la legalidad de las acciones estatales en términos de sus posibles transgresiones en contra de otras agencias estatales y de la conducta ética de los funcionarios" (pp. 4-5). En este punto se comienza a hablar de control como la responsabilidad de la ciudadanía en igualdad de importancia que desde la administración. Así, se conceptualiza el control como la vigilancia ciudadana de la legalidad de las acciones estatales y de la conducta ética de los funcionarios.

A partir de lo explicado por O'Donnell, a la conceptualización del control se agrega lo expuesto por Peruzzotti y Smulovitz (2002). Aquí se comprende la existencia del mecanismo "no electoral, de las autoridades políticas basado en acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas" (p.10). A estas acciones les llaman accountability social, en las cuales la ciudadanía actúa como grupos organizados y no solo individualmente, en funciones de control que van más allá del plano electoral, como complemento de la labor de las entidades contraloras.

Así, la principal diferencia entre el concepto de O'donnell y el propuesto por Peruzzotti y Smulovitz, es que para estos últimos no hay una estructura electoral para poder controlar; sino, son acciones legítimas que puede ejercer la ciudadanía. Desde este punto de vista, control es el monitoreo, denuncia y exposición, con acciones por parte de asociaciones y movimientos ciudadanos, del comportamiento y actos ilegales de los funcionarios públicos.

Por su parte, González (2006), maneja una concepción que combina el planteamiento de O'Donnell con lo que posteriormente Peruzzotti y Smulovitz agregan. En este sentido, González entiende que hay control desde las instituciones públicas con autoridad legal para sancionar o vigilar a otras instituciones; y también desde la ciudadanía mediante los mecanismos de elección popular y desde mecanismos no electorales mediante acciones directas de grupos ciudadanos.

En relación con lo anterior, González (2006) divide el control en político, legal y administrativo, se enfoca en la observancia de objetivos y acciones políticas, fiscalización de lo que realiza el Estado y de todas sus instituciones. El control político se entiende como la vigilancia de quienes ejercen la función pública, el ver que estén cumpliendo con los objetivos planteados, así se fiscaliza a la Alcaldía y el Concejo Municipal por parte de la ciudadanía, grupos políticos y grupos sociales.

El control legal, para González (2006), es la intervención del Poder Judicial en la función pública -en este caso a las Municipalidades- cuando se encuentren violaciones al marco legal. Por último, el control administrativo se refiere a la fiscalización de las instituciones en su gestión cotidiana, en este caso el control es ejercido por organismos como la Contraloría General de la República o incluso en los controles internos dentro de la misma municipalidad.

En resumen, González (2006) mantiene la idea de que el control es la vigilancia de los actos u omisiones de los agentes estatales, por otros agentes estatales con autoridad legal; y el monitoreo, denuncias y exposición de las acciones de grupos ciudadanos en el momento en que consideran se ha incumplido con la legalidad, por parte de quien esté en la función pública.

Finalmente, Schedler (2007), también comparte la definición de O'Donnell, pero agrega la existencia de un control ejercido por organismos internacionales y otro recursivo que se resume en el control hacia el controlador. El primero consiste en permitir que agentes internacionales, sin jurisdicción en el país, puedan ejercer vigilancia sobre las instituciones públicas, en su correcto funcionamiento, enfocado en el cumplimiento de objetivos para el beneficio de la población.

En el segundo, el control hacia el controlador, Schedler (2007) explica que es “una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas. “A” rinde cuentas a “B”, quien rinde cuentas a “C”, quien a su vez rinde cuentas a “A” nuevamente” (p. 37). Agrega la rendición cuentas con actores transnacionales, como complemento, no como sustituto.

Con lo anterior, se entiende que para Schedler el control es además el monitoreo del cumplimiento de lo establecido a nivel interno y en los tratados internacionales por parte de los organismos correspondientes. Mientras que el control recursivo es la

verificación del cumplimiento de las labores de los entes contralores, por parte de otras entidades, mediante canales de información cruzados.

En síntesis, una vez identificados los conceptos que se manejan a nivel de personas autoras acerca del control, se puede decir que este consiste, para ellas, en la vigilancia y verificación de la legalidad de las acciones del Estado y de la utilización de los fondos públicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales. En este concepto, actores o agentes controlantes se amplían, participan los sectores institucionales, ciudadanos e incluso internacionales. Se vigila cuál es la conducta que poseen las personas en la función pública y así se complementa el control sobre el cumplimiento de lo que la ciudadanía esperaba de la gestión.

Operacionalmente, se encuentra que el control, según Meoño (2009), se da mediante los procedimientos de fiscalización de la hacienda y el gasto público; por su parte, O'Donnell (Villareal, 2004), en su visión horizontal del control, coincide con Meoño, ya que se da mediante los procedimientos de fiscalización de entes públicos a otros. Esto, se da de forma similar a la que plantea la Contraloría General, en tres momentos, antes, durante y ex-post.

Además, O'Donnell (Villareal, 2004), en su concepción vertical, operacionaliza el control mediante mecanismos de vigilancia utilizados por la ciudadanía; entre ellas, las elecciones, como principal postulado, a los que posteriormente se les agregan las exigencias ciudadanas, desde las movilizaciones sociales y las denuncias públicas, las cuales son posteriormente tramitadas por las autoridades competentes.

Mientras tanto, Peruzzoti & Smulovitz (2002) consideran que la ciudadanía acciona procesos legales en los Tribunales de Justicia o en la Sala Constitucional; así como movilizaciones sociales y exigencias públicas; de este modo, en el momento en que la ciudadanía pasa por los procesos administrativos para obtener respuestas sobre sus requerimientos, se procede a movilizar las instancias pertinentes para que sus reclamos sean escuchados y se tomen las acciones del caso. Para esto, incluso se valen de los medios de comunicación, quienes a través de sus espacios, apoyan a las comunidades. Todo lo anterior se ve como un monitoreo de funcionarios, en "supervisar en forma continua la conducta de ciertos funcionarios públicos en terrenos políticos específicos" (p. 18).

Además, González (2006) lo ve desde el mismo punto que O'Donnell sobre el control aplicado desde entes contralores. En cuanto a los mecanismos de presión social, explica los de Peruzzoti & Smulovitz (2002); mientras que el plano legal, se vale del marco legal ya explicado en el apartado anterior, el cual se ejecuta dependiendo de la ley que se deba aplicar.

Por último Schedler (2007) explica la operacionalización como los procesos establecidos dentro de los tratados internacionales y en los mecanismos contralores para solicitar cuentas. Este se da a través de los procesos establecidos en cada tratado específico con los diferentes organismos internacionales con quienes se firme. Además, en cuanto al control recursivo, este es el proceso en el que el ente contralor ejerce su función de control y a la vez permite ser controlado por otras entidades, mediante una rendición de cuentas recíproca.

De este modo, la operacionalización, se sintetiza en los procesos de fiscalización y verificación utilizados por la ciudadanía y por los entes contralores. Todos estos están contemplados en la legislación creada para el efecto, en la que se garantiza la injerencia de estos sectores dentro de los temas de control; pero, en cuanto a la fiscalización por parte de la ciudadanía se toman en cuenta otros aspectos éticos, morales y de creencias personales no contemplados en la ley, los cuales van más allá del cumplimiento de los objetivos institucionales.

Dentro de la instrumentalización, a partir de lo explicado por Meoño (2009), se identifican las herramientas del control como las determinadas por la Contraloría General de la República. Este instrumento se resume en los lineamientos que el ente emite, los establecidos anteriormente en el apartado del marco legal.

En el caso de O'Donnell (Villareal, 2004), se repite la instrumentalización de Meoño (2009), explicada anteriormente; pero se agrega, desde la perspectiva ciudadana, el marco legal que establece los mecanismos electorales, la Constitución Política, el Código Municipal, el Código Electoral y otros lineamientos con este carácter; por ejemplo, el voto constituye la herramienta que determina el proceso.

Mientras tanto, Peruzzotti & Smulovitz, agregan a estos instrumentos, el marco legal que respalda cualquier mecanismo de movilización social o en los que la ciudadanía

pueda ejercer presiones para que se atiendan sus requerimientos. Finalmente González (2004), utiliza la instrumentalización anteriormente descrita.

Por último, Schedler (2007) lo concibe instrumentalmente como tratados internacionales y normativa. En el caso de los convenios bilaterales firmados por el país, el instrumento en sí consiste en los documentos que establecen los procesos que se siguen para poder ejercer el control internacional. Asimismo, la normativa nacional también establece qué se puede aceptar y qué no de estos convenios. La recursividad se realiza mediante los lineamientos creados para el efecto.

De este modo, la instrumentalización se da a partir de los lineamientos que respaldan los mecanismos para la aplicación del control. Estos definen qué potestades pueden tener los entes contralores, la ciudadanía y otras organizaciones, para llevar a cabo el control en las municipalidades; en ocasiones, se indican las herramientas técnicas u operativas por utilizar para llevarlo a cabo.

Cuadro 2

Elementos básicos de control según personas autoras

Categoría	Elemento
Conceptual	Vigilancia y verificación de la legalidad de las acciones del Estado y de la utilización de los fondos públicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales
Operacional	Procesos de fiscalización y verificación utilizados por la ciudadanía y por los entes contralores
Instrumental	Lineamientos que respaldan los mecanismos para la aplicación del control

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.1.1.3 Elementos de control según personas expertas en materia municipal y de rendición de cuentas

El control también se debe analizar desde la perspectiva de personas expertas en temas municipales y en rendición de cuentas; gracias a esto, se pueden conocer otros elementos básicos de este componente de análisis para considerarse como insumos dentro de esta investigación. Así, primero se procede a conocer cuáles son sus

criterios de manera conceptual, para luego observar los operacionales y finalmente los instrumentales.

En primera instancia, en la categoría de control, de la entrevistada Yanina Soto (Y. Soto, comunicación personal, 5 de octubre de 2016), se entiende que la conceptualización se da desde el papel ejercido por la Contraloría General de la República. Este corresponde a todo el proceso del ciclo presupuestario, en el que el ente contralor verifica su validez. De este modo, el concepto de control aportado por Soto se entiende como la verificación de la legalidad y eficiencia del manejo de los fondos públicos.

Por otro lado Erick Badilla (E. Badilla, comunicación personal, 7 de noviembre de 2016) ve el control desde tres aristas; la primera, como una revisión del Plan Anual Operativo y su ejecución según la normativa que lo regula; además; la segunda lo contempla como una auditoría externa por parte de la Contraloría; y por último ve el control como las denuncias impuestas por la ciudadanía. Enfatiza en que el control es “la verificación de los actos apegados a la ley y conforme a la demanda de la ciudadanía que pueden o no estar establecidos en diferentes herramientas”; esto se resume en una verificación de la legalidad de los actos conforme a la demanda de la ciudadanía.

Enrique González (E. González, comunicación personal, 9 de noviembre de 2016), por su cuenta, indica que el control es la manera en la que quienes gobiernan mantienen informada a la ciudadanía, en fondo y forma, acerca de su labor desde el punto de vista político, jurídico, administrativo y social. Estos tres primeros ejes ya se explicaron anteriormente, se ve el control desde los diferentes poderes de la República (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); a los cuales se agrega el control social, ejercido por los diferentes sectores de la ciudadanía. Para González, se hace énfasis en el papel activo de la Administración de evidenciar su labor y el cumplimiento de los referentes aplicables, lo cual refiere justamente al objeto a controlar; pero no define per se la actividad de control, que como se ha ilustrado, es la verificación del accionar de la función pública.

Es decir, pese a que González expone un concepto más acorde a la transparencia, también mantiene la idea de que el control es la vigilancia de los actos u omisiones de los agentes estatales ejercido por otros agentes estatales con autoridad legal; y el

monitoreo, denuncias y exposición de las acciones de grupos ciudadanos en el momento en que consideran se ha incumplido con la legalidad, por parte de los funcionarios.

Angélica Vega (A. Vega, comunicación personal, 14 de noviembre de 2016) mantiene una posición similar. Se refiere al control como el ejercicio para que se evidencie que quienes gobiernan estén cumpliendo con los objetivos y, que además, hay una utilización de recursos adecuada y acorde con lo establecido para el efecto. Al igual que con González, Vega se acerca a una conceptualización más acorde a la transparencia que posibilita el control, el cual se entiende como el acto de verificación a partir de la evidencia aportada.

Jonathan Espinoza (J. Espinoza, comunicación personal, 16 de noviembre de 2016) lo explica como los mecanismos tanto internos como externos que dirigen a la administración a la utilización correcta de los recursos públicos, en la medida en que esta adecúa su accionar conforme a los criterios de legalidad aplicables antes, durante y posterior a la ejecución. En este caso, se refiere a lo establecido principalmente por la Contraloría General de la República, en relación con la verificación de la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos. Considera que además existen mecanismos informales, desde los medios de comunicación hasta acciones ciudadanas que vigilan a quienes se encuentren en la función pública.

Por último, Steffan Gómez (S. Gómez, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016) ve el control desde la misma perspectiva que O'donnell. Afirma la existencia de los controles desde la Contraloría General de la República, así como la posibilidad de que la ciudadanía vigile las acciones de los entes estatales. Esta vigilancia ciudadana, se considera informal, se ve como el escrutinio público de acciones políticas, un acto en el que se examina y se indaga qué están haciendo quienes gobiernan; se ubica en el contexto de las elecciones populares. Esto se puede apreciar en dos etapas, la primera en el previo, al escudriñar en las acciones que han realizado las personas aspirantes a puestos de elección popular, conocer los detalles de su vida en la función pública y en otros ámbitos que se consideren relevantes para decidir el voto; la segunda, durante el ejercicio democrático del voto en el proceso electoral, no solamente en el momento del conteo.

Una vez identificados los conceptos propuestos por las diferentes personas expertas acerca del control, se puede decir que este consiste, para ellas, en la vigilancia y verificación de las acciones (ya sean legales, éticas y morales) de quienes están en la función pública y de la utilización de los fondos públicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y de los compromisos políticos adquiridos. En este concepto, participan los sectores institucionales, ciudadanos e incluso internacionales, con lo cual trasciende el modelo de control institucional formal que se identificó desde el marco legal.

Operacionalmente, Soto (Y. Soto, comunicación personal, 5 de octubre de 2016) considera que el control se realiza mediante la aprobación presupuestaria por parte de la Contraloría General de la República. Esto se alcanza gracias al proceso presupuestario que establece las pautas para que el ente Contralor acompañe la aprobación y ejecución de los presupuestos municipales; lo anterior se resume en los procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes durante y ex-post por parte del ente contralor.

Badilla (E. Badilla, comunicación personal, 7 de noviembre de 2016), por su parte, opina que se operacionaliza mediante la evaluación del plan anual operativo; es decir, la comparación entre lo planeado y ejecutado; agrega además la evaluación interna y externa en materia presupuestaria; y, por último, con la presentación de denuncias ciudadanas ante la Contraloría General de la República. Al igual que Soto se puede resumir en los procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes, durante y ex-post.

González (E. González, comunicación personal, 9 de noviembre de 2016), razona que se operacionaliza según el tipo de control que se quiera ejercer, ya sea político, efectuado por quienes cumplen una función legislativa; jurídico, mediante procesos judiciales que llegan a sus jurisdicciones; administrativo, mediante controles internos y externos; y social, el efectuado por los diferentes sectores ciudadanos. Corresponde a los procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes durante y ex-post y mecanismos de vigilancia utilizados por la ciudadanía: elecciones municipales, exigencias ciudadanas desde Tribunales de Justicia y Sala Constitucional.

Vega (A. Vega, comunicación personal, 14 de noviembre de 2016), por su parte, considera que son los mecanismos establecidos para acceder a la información, estos

deben ser creados de manera tal que cualquier persona de la comunidad pueda entenderlos y manejarlos. Esta visión se puede interpretar como los mecanismos de transparencia que permiten el control de las acciones de las municipalidades; estos pueden ser los espacios en los cuales la ciudadanía se integre para conocer cómo está funcionando la administración, como lo ejemplifica la misma Vega.

Espinoza (J. Espinoza, comunicación personal, 16 de noviembre de 2016) propone que la operacionalización se lleve a cabo mediante auditorías internas y externas, también por procesos de seguimiento hechos por grupos organizados en relación con los trámites que se llevan en las instancias administrativas. En otras palabras, se trata de los procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes durante y ex-post hecho por grupos organizados.

Gómez (S. Gómez, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016) indica que el control se lleva a cabo de diferentes maneras; la primera, es el control institucional, el cual se refiere a la supervisión o sanción que realiza la Contraloría, por otro lado existe el control por parte de la ciudadanía, realizado por instituciones como juzgados, Defensoría de los Habitantes o bien el control ejercido mediante manifestaciones o denuncias públicas.

Integrando los diferentes aportes, la operacionalización puede resumirse como los procesos de fiscalización utilizados por la ciudadanía y por los entes contralores; estos procesos se realizan con base en la legislación creada para el efecto, no solo vigilan la legalidad, sino también los valores éticos y morales de quienes ejercen la función pública.

En el área instrumental, Soto (Y. Soto, comunicación personal, 5 de octubre de 2016) indica que esta se ve desde los lineamientos de la Contraloría, enfocados en los procesos de elaboración del presupuesto. Además, agrega que las auditorías financieras y operativas, constituyen otra herramienta con la cual se ejerce el control a nivel municipal.

Por su parte, Vega (A. Vega, comunicación personal, 14 de noviembre de 2016) considera que el marco legal que respalda los mecanismos de control, es la forma en la que se debe instrumentalizar. Badilla (E. Badilla, comunicación personal, 7 de noviembre de 2016), González (E. González, comunicación personal, 9 de noviembre

de 2016) y Espinoza (J. Espinoza, comunicación personal, 16 de noviembre de 2016), a su vez, comparten las ideas de Soto y de Vega, por lo que coinciden en estos tres como los instrumentos con los cuales se efectúa el control.

Finalmente Gómez (S. Gómez, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016), maneja una idea basada en los postulados de O'Donnell, en otras palabras, lineamientos, manuales y normativa para la fiscalización; así como la autoevaluación del sistema de control interno; además del marco legal que establece los mecanismos electorales, la Constitución Política, el Código Municipal, el Código Electoral y otros lineamientos con este carácter.

Consistentemente con la definición conceptual y operacional, los actores entrevistados coinciden en que los instrumentos para ejercer el control corresponden a la normativa específica, donde se definen lineamientos, manuales y herramientas concretas de trabajo.

Destacan los lineamientos para la gestión presupuestaria y del quehacer de los funcionarios públicos, y en el segundo, las auditorías –financieras, operativas y ciudadanas-, que pueden ser detonantes de acciones administrativas, legales o políticas.

En resumen, la instrumentalización se da a partir del marco legal que respalda los mecanismos para la aplicación del control. Estos definen qué potestades pueden tener los entes contralores, la ciudadanía y otras organizaciones, para llevar a cabo el control en las municipalidades.

Cuadro 3

Elementos básicos de control según personas expertas en materia municipal y rendición de cuentas

Categoría	Elemento
Conceptual	Vigilancia y verificación de las acciones (ya sean legales, éticas y morales) de los funcionarios y de la utilización de los fondos públicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y de los compromisos políticos adquiridos
Operacional	Procesos de fiscalización utilizados por la ciudadanía y por los entes contralores
Instrumental	Marco legal que respalda los mecanismos para la aplicación del control

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.1.2 Transparencia

En este apartado se explican los elementos de la transparencia identificados en las fuentes de información seleccionadas; la legislación costarricense, personas autoras y el criterio de personas expertas. En cuanto al marco legal, se utilizan las leyes que abordan el tema de la rendición de cuentas y las municipalidades; en personas autoras, por su parte, corresponden a profesionales de diferentes ramas que han escrito sobre la rendición de cuentas, además quienes han teorizado al respecto; mientras que por último se tiene a personas expertas, entrevistadas, cuyas experiencias en el sector municipal y rendición de cuentas han colaborado en la generación de conocimiento con la investigación de esta materia.

4.1.2.1 Elementos de transparencia en el marco legal

El marco legal es la primera fuente de información a la cual se recurre para identificar los elementos básicos de la transparencia. La legislación brinda la base necesaria para que las municipalidades sean transparentes en su gestión; entre la información que facilitan se permite identificar qué es transparencia, cómo se es transparente y la maneras de ejecutarla.

En el ámbito de la transparencia, la Constitución Política en su artículo 30 la conceptualiza como el acceso a la información de los asuntos de interés público; este acceso es tanto de instituciones o de la ciudadanía hacia la información que requieren obtener de las Municipalidades. La información a la cual se puede acceder debe estar establecida como de dominio público, por lo que se excluyen los secretos de Estado o la que sea sensible por estar en un proceso judicial.

El Código Municipal (Ley 7794) comparte el criterio establecido en la Constitución Política; define, en sus artículos 17 incisos e), f) g), 97, 105, la transparencia como el acceso a la información por parte de la ciudadanía, personas funcionarias u otras instituciones públicas de los actos realizados por las autoridades.

En cuanto a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428) en su artículo 33, manifiesta que la transparencia se da gracias al acceso a la información que esta entidad tiene. La información consiste en documentación, declaraciones o cualquier otra que considere necesaria para llevar a cabo sus funciones (artículo 13).

La Ley de Control Interno (Ley 8292), por su parte, entiende la transparencia como el acceso a la información por parte de quienes realizan auditorías internas; se especifica como “El libre acceso, en cualquier momento, a todos los libros, los archivos, los valores, las cuentas bancarias y los documentos de los entes y órganos de su competencia institucional” (artículo 33).

Finalmente, la Ley Contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito (Ley 8422), también habla del libre acceso a la información, relacionada con el manejo de los fondos públicos y a los hechos y conductas de quienes ejercen la función pública (artículo 7); además, en el reglamento se indica que esta información se debe sistematizar “a fin de que se facilite su acceso a la ciudadanía en forma amplia y transparente” (artículo 6).

En síntesis, como se observa, la legislación costarricense conceptualiza la transparencia como el acceso a la información; no solo por parte de las entidades encargadas de cumplir con labores específicas, sino también por parte de la ciudadanía. Se debe considerar como aspecto esencial, que la información debe ser accesible en forma amplia, un aspecto que remite no solo a la posibilidad de ser visto, leído o escuchado, sino comprendido, de ahí por ejemplo el requisito de

sistematización. La información accesible es de diversa índole, siempre que se considere de interés público o no afecte procesos o sea secreto de Estado.

En cuanto a la operacionalización de la transparencia, el Código Municipal (Ley 7794) refiere a los mecanismos utilizados por parte de las autoridades municipales para que la ciudadanía, otras personas en la función pública o por cualquier entidad puedan acceder a la información. Esta idea está contenida en varios artículos de esta ley, como los artículos 17, 47, 97, 105, 112 y 172, en los cuales se indica la difusión de documentos tales como acuerdos y deliberaciones, planes de gobierno, informes de labores, nóminas de pago, liquidaciones presupuestarias y otros. Esta información debe sistematizarse para su divulgación y acceso por parte de entes contralores y cualquier ciudadano interesado en obtener la información.

Por su parte la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428) establece que el ente contralor, para cumplir con su labor, accede a la información de su interés por medio de los mecanismos establecidos por él mismo; la potestad para establecerlos se la otorga el artículo 23 de dicha ley. Entre los ejemplos de mecanismos que utiliza la contraloría para acceder a la información se encuentran: presentación de informes, presentación y publicación de auditorías, procedimientos de registro de datos, entre otros. Cabe recalcar que la información es de su competencia y que los mecanismos son para que quien debe otorgar la información, la sistematice según las necesidades de la Contraloría.

Por su parte la Ley de Control Interno (Ley 8292) comprende que la transparencia se operacionaliza con los procedimientos establecidos para que quienes realizan la auditoría interna accedan a la información necesaria. Al igual que en el caso anterior, se tiene identificada la información que se debe preparar y disponer para ser auditada, lo que determina un flujo de información claro. Estos mecanismos se pueden encontrar en presentación y publicación de informes de auditorías o cualquier otro utilizado a nivel interno de las municipalidades.

Mientras tanto en la Ley Contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito (Ley 8422) se explica la operacionalización de la transparencia como los mecanismos establecidos para la organización y sistematización de la información que sea de interés público, tanto de ingresos, gastos, custodia y cualquier otro hecho relacionado con el accionar de los funcionarios públicos.

En síntesis, la operacionalización de la transparencia se entiende como los mecanismos que permiten el acceso a la información a las instituciones, ciudadanía y funcionarios; lo cual supone, por un lado, la generación y sistematización de la información y, por el otro, su divulgación a quien la necesite. Esta información incluye aspectos presupuestarios, de acuerdos tomados, de acciones u omisiones de la administración municipal, entre otros.

Finalmente, de manera general, se tiene que el marco legal, los lineamientos, así como de los manuales creados por cada institución, son los instrumentos generales para llevar a cabo la transparencia. De estos se derivan instrumentos más operativos como informes presupuestarios, informe de rendición de cuentas, constancia de acuerdos tomados por el Concejo Municipal, entre otros. Estas informaciones a su vez se sistematizan para luego divulgarlas mediante otras herramientas como plataformas tecnológicas, páginas web institucionales, boletines informativos, entre otros. Dentro de la transparencia la instrumentalización se lleva a cabo en diferentes niveles y de diferentes formas, sin embargo, el marco legal no llega a ese nivel de especificidad.

Cuadro 4

Elementos básicos de transparencia según el marco legal

Categoría	Elemento
Conceptual	Acceso a la información por parte de las entidades encargadas de cumplir con labores específicas y por parte de la ciudadanía
Operacional	Mecanismos que permiten el acceso a la información a las instituciones, ciudadanía y funcionarios
Instrumental	Marco legal, lineamientos y manuales creados por cada institución

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.1.2.2 Elementos de transparencia según personas autoras

Las personas autoras son la segunda fuente de información para identificar los elementos básicos de la transparencia, estas brindan un enfoque teórico-conceptual con respecto a la categoría. Ejemplifican los diferentes enfoques que existen con

respecto de la transparencia. Para esto se toma en cuenta a personalidades como Oliver, Bobbio, Merino y López, quienes desarrollan sus ideas a partir de la apertura y acceso.

Oliver (Aguilar, 2008) conceptualiza la transparencia como una divulgación activa de los actos que realiza la administración. Por esto, se comprende que quienes gobiernan además de permitir que la ciudadanía los observe, también deben dar a conocer activamente la información que poseen.

Bobbio (Aguilar, 2008) por su parte lo ve como un hecho activo por parte de la administración, quien tiene la información debe tomar acciones para que esta se divulgue a quien corresponda. En otras palabras, es una apertura de la información para observar con claridad las acciones de la administración.

Merino (Aguilar, 2008) relaciona la transparencia con la vigilancia de los espacios públicos a partir del marco legal; se entiende, que estas áreas públicas son las entidades del Estado; por lo que la transparencia es la posibilidad de que la ciudadanía ingrese a estos lugares; es decir es el acceso a los espacios para obtener a la información.

Finalmente, López y Merino (2009), comprenden que es la observancia, sin ningún obstáculo, de todo lo que se realiza en el sector público para alcanzar los objetivos que se plantea. De este modo se entiende que en el proceso de obtención de la información deseada debe haber rapidez y contacto directo con ella. Es la posibilidad de observar las decisiones, recursos y medios usados para el alcance de los objetivos del gobierno.

En síntesis, según lo explicado por los diferentes personas autoras, la transparencia se entiende como la apertura y acceso de la información para que sea conocida por la ciudadanía e instituciones interesadas en obtener la información. Como parte de este proceso debe haber una divulgación activa por parte de la administración.

En materia de operacionalización de la transparencia, esta es vista por Oliver, Bobbio, Merino (Aguilar, 2008); así como por López y Merino (2009), como los mecanismos establecidos por cada entidad y por el marco legal para que se dé la divulgación activa de la información. Operativamente se puede entender que la transparencia es la sistematización de la información para ser divulgada.

Por último, la instrumentalización de la transparencia, al igual que lo planteado en el en el apartado de la legislación, se da en un primer nivel mediante los lineamientos para la divulgación de la información con amparo en el marco legal; en un segundo nivel mediante los informes, actas, planes de gobierno, planes estratégicos, constancias entre otros. En un último y tercer nivel en los instrumentos tecnológicos que se utilizan para divulgar tanto esta información como cualquier otra de carácter institucional, estos pueden ser páginas web, plataformas de acceso a la información, entre otros. Este principio se aplica según todas las personas autoras, tanto Oliver, Bobbio, Merino (Aguilar, 2008) y López y Merino (2009).

Cuadro 5

Elementos básicos de transparencia según personas autoras

Categoría	Elemento
Conceptual	Apertura y acceso de la información para que sea conocida por la ciudadanía e instituciones interesadas en obtener la información
Operacional	Mecanismos establecidos por cada entidad y por el marco legal para que se dé la divulgación activa de la información
Instrumental	Lineamientos para la divulgación de la información con amparo en el marco legal

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.1.2.3 Elementos de transparencia según personas expertas en materia municipal y de rendición de cuentas

La transparencia también se debe analizar desde la visión de personas expertas en municipalidades y en rendición de cuentas; así, se pueden conocer otros elementos básicos de esta categoría de análisis, los cuales enriquecen esta investigación. De este modo, se determina en primera instancia cuáles son sus criterios conceptuales, para luego hacer el mismo proceso con los operacionales y finalmente los instrumentales.

En el tema de transparencia, se extrae lo planteado por Soto (Y. Soto, comunicación personal, 5 de octubre de 2016), quien indica que es la posibilidad de la ciudadanía

de ver cómo se manejan los recursos; estos no son solamente financieros, sino humanos, conocer qué hace cada funcionario público y el objetivo de sus funciones; también de infraestructura, saber para qué se alquila compra o construye un edificio en la municipalidad; con cuál objetivo y cuánto fue el costo de equipos municipales; incluso sobre la inversión de recursos en algún parque o para algún programa específico. Lo anterior se resume en la apertura y acceso de la información por parte de la administración para que la ciudadanía la pueda verla.

Por su parte Badilla (E. Badilla, comunicación personal, 7 de noviembre de 2016) y Espinoza (J. Espinoza, comunicación personal, 16 de noviembre de 2016) comparten la idea de que la transparencia es un ejercicio de apertura de información municipal tanto de la ciudadanía a la Municipalidad como de la Municipalidad a la ciudadanía. Esto se traduce en un diálogo entre ambos, donde la Municipalidad comunique sus acciones y la ciudadanía sus necesidades con el fin de llegar a un punto de equilibrio donde se solucionen las mayores problemáticas del Cantón y se verifique la correcta gestión administrativa y política de la Municipalidad.

Además, González (E. González, comunicación personal, 9 de noviembre de 2016) lo ve desde un punto de vista vivencial de la gestión pública por parte de la ciudadanía. Esto se entiende como el involucramiento ciudadano de manera tal que se sientan parte de la gestión municipal, que siga de cerca todo lo que se está haciendo con los recursos del cantón.

Tanto para Badilla (E. Badilla, comunicación personal, 7 de noviembre de 2016), Espinoza (J. Espinoza, comunicación personal, 16 de noviembre de 2016) como González (E. González, comunicación personal, 9 de noviembre de 2016) la participación ciudadana tiene una función importante en la transparencia; dentro de lo explicado, el propósito es que la gente se informe y para esto se necesita por ende que se tenga apertura y acceso de la información.

Agrega Vega (A. Vega, comunicación personal, 14 de noviembre de 2016) que es la capacidad ciudadana para acceder a toda la información que esta considere necesaria sin tener ningún tipo de intermediario ni obstáculos. Debe haber facilidades para que quienes quieran obtener la información puedan hacerlo de una forma clara, concisa y sencilla. En sí la transparencia es la disposición de información accesible de manera inmediata para la ciudadanía con respecto a temas de su interés.

Por último, Gómez (S. Gómez, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016) agrega que la transparencia es el valor central de la administración pública. Esto quiere decir que toda decisión y todo acto por parte de la función pública deben ser conocidos y además socializados en todas sus etapas; esto permite que pase por el escrutinio público y que desde ahí se puedan tomar medidas en caso de requerirse. Aunque no necesariamente todas las decisiones deben pasar por el escrutinio público, al igual que los demás personas autoras, lo ve desde el punto de vista de la apertura y acceso que debe haber desde la administración para que la ciudadanía pueda ver la información de interés.

En síntesis, para las personas expertas entrevistadas, el concepto de transparencia es la apertura de la información por parte de quien gobierna, con el fin de que la ciudadanía acceda a ella y de este modo formar un criterio con respecto a temas relevantes; con esto, participar en la toma de decisiones.

Soto (Y. Soto, comunicación personal, 5 de octubre de 2016) ve la operacionalización desde el punto de vista del acceso a la información mediante tecnologías y en tiempo real. Para ella, es importante que se esté actualizando constantemente la información por divulgar, por esto, el uso de plataformas y aplicaciones tecnológicas se vuelve fundamental en el proceso de transparencia, debe haber personas que se encarguen de seguir el protocolo para la publicación de los actos. En otras palabras, la operacionalización se refiere a los mecanismos establecidos por las municipalidades para la divulgación de la información.

Badilla (E. Badilla, comunicación personal, 7 de noviembre de 2016) por su parte lo explica como la difusión de la información por diferentes medios. Los medios pueden variar según la información que se desee divulgar y también según a quién se dirige; así, se puede variar tanto el vocabulario como la forma en la cual se presentan los datos.

Mientras que González (E. González, comunicación personal, 9 de noviembre de 2016) dice que la transparencia se da cuando se cumple la normativa. Así, para él, lo importante es que existan reglas que establezcan cuáles son los pasos que se deben seguir tanto para dar a conocer la información como para poder obtenerla en caso de que no esté disponible abiertamente. Se debe recordar que no toda la información es accesible, sino solo aquella que la misma ley permita.

Vega (A. Vega, comunicación personal, 14 de noviembre de 2016) dice que la transparencia se lleva a cabo por medio de políticas públicas concretas de apertura de datos. Estas políticas públicas son las que dan las directrices sobre cuáles datos ofrecer, así como los medios en los cuales las personas puedan adquirirlos. Igualmente, se entiende como los mecanismos de divulgación.

Por su parte, Espinoza (J. Espinoza, comunicación personal, 16 de noviembre de 2016) ve la operacionalización como el acceso de la población a la base de datos municipales. Esta visión mezcla tanto la apertura de datos como el acceso a ellos; por esto, la municipalidad debe tener la información a disposición del público, pero al mismo tiempo debe haber una forma en la que la ciudadanía acceda a ellos. Esto son los mecanismos establecidos por las municipalidades para tal efecto.

Por último Gómez (S. Gómez, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016) indica que se da por medio del entramado legal, el cual brinda las pautas para los procedimientos que permiten la transparencia, por ejemplo, el gobierno digital es uno de sus mecanismos. Dicho de otra forma, para este entrevistado, quienes se encargan de liderar –gobernar-, son quienes de forma tácita establecen los mecanismos en los que se debe ser transparente.

Como se ha observado, para el grupo de personas expertas en la materia, la transparencia se operacionaliza a partir de los mecanismos establecidos por las municipalidades para la divulgación de la información que sea del interés de la ciudadanía. Esta información debe ser de fácil acceso y comprensible para cualquier ciudadano, por lo que esta información debe pasar por un proceso de sistematización.

Por último, en el eje de transparencia, esta se instrumentaliza al igual que los apartados anteriores mediante los lineamientos y normativa, las cuales dan las pautas y herramientas específicas para la divulgación. En un segundo nivel informes, constancias, planes de gobierno o cualquier otro documento donde se establezca información de interés para cualquier ciudadano y en un último nivel los instrumentos tecnológicos como plataformas, páginas web, boletines, entre otros. Este principio se aplica por todas las personas expertas, tanto Soto, Badilla, González, Vega, Espinoza y Gómez.

Cuadro 6

Elementos básicos de transparencia según personas expertas en materia municipal y rendición de cuentas

Categoría	Elemento
Conceptual	Apertura de la información por parte de quien gobierna con el fin de que la ciudadanía acceda a ella y forme un criterio con respecto a temas relevantes
Operacional	Mecanismos establecidos por las municipalidades para la divulgación de la información que sea del interés de la ciudadanía
Instrumental	Lineamientos y normativa, las cuales dan las pautas y herramientas específicas para la divulgación

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.1.3.1 Elementos de participación ciudadana en el marco legal

La legislación es la primera fuente de información en la cual se identifican los elementos básicos de la participación ciudadana. Esta brinda la base necesaria para que las municipalidades propicien y permitan la integración de la ciudadanía en sus procesos; abarca temas relacionados con la apertura de espacios de participación, así como la educación para ser parte de la toma de decisiones y la creación de un sentido de pertenencia hacia el territorio en el cual se vive.

La conceptualización de la participación ciudadana se encuentra dispersa en diferentes normativas. La primera de ellas es la Constitución Política, en su artículo 9, donde se establece que es el ejercicio del gobierno se da, en conjunto, entre el pueblo y los tres Poderes. Con esto se entiende que para gobernar se requiere que la ciudadanía se involucre activamente en los espacios que se habiliten para la toma de decisiones. Este involucramiento se refiere a integración de la ciudadanía en los espacios de toma de decisiones y de ejecución.

Además, en la misma Constitución, en el artículo 93, se establece la participación ciudadana mediante el derecho al sufragio; el cual se entiende como la posibilidad de elegir y ser elegido. Se entiende también desde todo el proceso electoral que conlleva

emitir un voto, no es solo la acción de marcar una opción en una papeleta sino que abarca un proceso democrático de obtención de información y de conocimiento sobre la propuesta sometida a votación.

La segunda, se encuentra en el Código Municipal (Ley 7794) donde se define como el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones de los gobiernos locales. Esto está establecido en su artículo 5; además, otros artículos como el 13 y el 57, hablan, respectivamente, de la participación en la creación de programas de gobierno y del involucramiento ciudadano en los concejos distritales, desde los cuales también se toman decisiones.

La tercera normativa en la cual se habla de la participación ciudadana se desprende del artículo 170 de la Constitución y tiene injerencia directa en las municipalidades; específicamente es la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801), la cual se enfoca en el presupuesto municipal y en cómo la ciudadanía se involucra en el proceso de su elaboración; de ella se desprende el concepto de acceso, fiscalización y formulación del proyecto de presupuestos y de los fondos públicos por parte de la ciudadanía, establecido en los artículos 14 y 15 de dicha ley. Es importante recalcar que dicho concepto involucra la transparencia como base de la participación ciudadana.

Otra ley que toca el tema de la participación ciudadana es la Ley General de la Persona Joven (Ley 8261) presenta el concepto del involucramiento de la juventud en la formulación y aplicación de las políticas públicas que les afecten. La finalidad de los comités cantonales es la de que funcionen como órgano consultivo y también proactivo en la formulación y ejecución de proyectos. El rango de acción de cada comité se da en la municipalidad a la cual pertenece.

La Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) (Ley 3859) conceptualiza la participación ciudadana es la promoción de las personas para que descubran sus habilidades y las utilicen en beneficio de la comunidad, de este modo gracias la propiciación de un clima favorable se asegura “la participación activa y consciente en las decisiones y acciones para resolver los problemas económicos y sociales” (artículo 3) que afectan a la comunidad.

En el caso de la Ley de Asociaciones (Ley 218) la participación ciudadana se conceptualiza como la asociación de personas con “fines científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo y cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia” (artículo 1), de esta forma, cuando estas agrupaciones se crean con el fin de beneficiar a una comunidad, se traduce en el involucramiento activo de la ciudadanía en los asuntos de interés social.

De este modo, se puede concluir que el concepto de participación ciudadana presente en la legislación se puede entender como el involucramiento activo de la ciudadanía en la generación de políticas públicas que le afecten. Este involucramiento debe ser durante todo el proceso de la formulación.

A partir de lo anterior, en el Código Municipal (Ley 7794) la operacionalización se da en los procesos de la elección general de los puestos populares, en la celebración de los cabildos, referendo y plebiscito aprobados por el Concejo Municipal; la aprobación de estos mecanismos está sujeta al cumplimiento de los requisitos para cada caso.

Por su parte, la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801), operacionaliza la participación ciudadana con los mecanismos para ejecutarla, por ejemplo, con la invitación a las personas vecinas de la localidad para conocer su criterio sobre el presupuesto; a partir de esto, se debe sistematizar la información obtenida para su valoración al momento de dar una decisión final sobre el presupuesto (artículos 14 y 15).

En este mismo eje, la Ley General de la Persona Joven (8261), establece que son los mecanismos establecidos por ella misma para el efecto; por ejemplo, debe haber una convocatoria a diferentes sectores de la población menor de 35 años para que sean parte del comité.

La Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) (Ley 3859) establece mecanismos tales como procesos educativos con el fin de que las personas pueden resolver los ‘problemas económicos y sociales que los afecten. Por su parte La Ley de Asociaciones (Ley 218) operacionaliza la participación ciudadana como los mecanismos pertinentes para llevarla a cabo.

Por esto, se entiende que la operacionalización de la participación ciudadana se da mediante la puesta en práctica de los mecanismos establecidos por las diferentes leyes que tocan el tema. Incluso, se abre la posibilidad para que cada municipalidad pueda aprobar sus reglamentos internos para estimular esta práctica.

Es por estos motivos que la instrumentalización de la participación ciudadana se da en un primer nivel con base en el marco legal, el cual permite a las entidades competentes la creación de lineamientos para cada mecanismo. Por ejemplo, los emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones. En un segundo nivel se tiene el voto como instrumento para llevar a cabo los mecanismos anteriormente mencionados. Además están los informes obtenidos de las diferentes consultas, que ayudan por ejemplo a terminar de depurar el presupuesto municipal.

Cuadro 7

Elementos básicos de participación ciudadana según el marco legal

Categoría	Elemento
Conceptual	Involucramiento activo de la ciudadanía en la generación de políticas públicas que le afecten
Operacional	Mecanismos establecidos por la legislación
Instrumental	Lineamientos creados con base en la normativa para el cumplimiento de la participación

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.1.3.2 Elementos de participación ciudadana según personas autoras

Como segunda fuente de información para identificar los elementos básicos de la participación ciudadana se tiene al grupo compuesto por personas autoras. Gracias a este, se tiene un enfoque más teórico y conceptual de la categoría. Ellas dan diferentes perspectivas con respecto de la participación ciudadana. En este caso se aborda el tema de mejor manera por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y en la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos.

En cuanto al eje de participación ciudadana, la conceptualización se observa desde la perspectiva de los Derechos Humanos (Instituto Interamericano de Derechos

Humanos, 2002), en los cuales se explica como el involucramiento activo y consciente, de forma igualitaria, de la ciudadanía, esto con el fin de garantizar los derechos humanos.

A esto se agrega lo expuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones (2016), ente que entiende la participación ciudadana desde la presencia de la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos públicos; para esto se requiere “primero un sistema democrático que tenga reglas, espacios y mecanismos para participar, y segundo, la voluntad de cada persona para participar” (p. 17); siempre desde una perspectiva activa y de convivencia con otras personas e instituciones.

Además, el Estado de la Nación (2001) propone que la participación ciudadana es el emprendimiento de acciones para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado. Esto requiere un involucramiento activo de la ciudadanía en los diferentes espacios que se ponen a su disposición.

Bolaños y Segura (2011), consideran que la participación ciudadana debe cumplir con varios elementos, la opinión, la toma de decisiones y la implementación de políticas, proyectos y normas por parte de la ciudadanía; esto, es un constante intercambio de comunicación con el Estado. Además, busca que todos los sectores sociales se involucren. Todo esto se resume en el desarrollo pleno de la ciudadanía como parte de la comunidad que integra.

Por su parte, la operacionalización en la participación ciudadana, se da mediante la participación de la ciudadanía en los mecanismos establecidos y creados para que se tomen decisiones; estos, a la vez sirven para que los diferentes sectores de la movilización social exijan sus derechos y la igualdad. Estos mecanismos pueden ser consultas ciudadanas, presupuestos participativos, asambleas ciudadanas, ente otros.

A partir de lo anterior, se entiende que la forma en la que se instrumentaliza la participación ciudadana es mediante los lineamientos establecidos por la ciudadanía o administración para este efecto. Las pautas creadas, dependen de los mecanismos que se deseen accionar, pueden ser de carácter formal o informal. Estos van desde envíos de cartas o documentos a las instituciones, hasta asistencia a actividades convocadas y manifestaciones.

Cuadro 8

Elementos básicos de participación ciudadana según personas autoras

Categoría	Elemento
Conceptual	Involucramiento activo de la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos públicos
Operacional	Mecanismos establecidos por la administración para ser parte de la toma de decisiones, creación de políticas públicas o bien los creados por los mismos movimientos sociales para exigir sus derechos en función del cumplimiento de la igualdad social
Instrumental	Lineamientos establecidos por la ciudadanía o la administración para llevar a cabo los mecanismos o procedimientos

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.1.3.3 Elementos de participación ciudadana según personas expertas en materia municipal y de rendición de cuentas

La participación ciudadana toma en cuenta la opinión de personas expertas en municipalidades y en rendición de cuentas para poder identificar sus elementos básicos; por esto, se llega a complementar esta categoría de análisis, la cual ya ha sido analizada desde la perspectiva de legislación y personas autoras. Gracias a esto se obtienen los criterios conceptuales, para luego hacer el mismo proceso con los operacionales y finalmente los instrumentales.

Así, se aborda el tema de participación ciudadana, en el cual Soto (Y. Soto, comunicación personal, 5 de octubre de 2016) explica que es el involucramiento activo de los ciudadanos en la toma de decisiones. Es un proceso en el cual la ciudadanía desde un principio, opina, argumenta y propone soluciones a diferentes problemáticas el cual funciona como insumo a la administración para tomar decisiones.

Badilla (E. Badilla, comunicación personal, 7 de noviembre de 2016) lo ve como un ejercicio público de opinión ciudadana validado en la toma de decisiones de las autoridades. Al momento de tomar decisiones, en estas se ve reflejado si se tuvo en cuenta o no lo que la ciudadanía propone, de esta forma se evidencia que la participación ciudadana es real y tiene peso dentro de la municipalidad.

González (E. González, comunicación personal, 9 de noviembre de 2016) indica que es un ejercicio desarrollado por cualquier persona para incidir en la toma de decisiones y en la fiscalización de qué se hace en la función pública. A diferencia de las demás definiciones, González observa en participación ciudadana no solo como la incidencia para la toma de decisiones sino también como un mecanismo de fiscalizar, es decir para controlar la función pública.

Por su parte Vega (A. Vega, comunicación personal, 14 de noviembre de 2016) lo ve como un proceso para hacer y apoyar, para que las cosas se lleven a cabo, enfatiza en que las personas realmente deben interesarse en estar presentes en este proceso. Aquí se observa que parte importante de la participación ciudadana se da por el propio interés de la ciudadanía; que no solamente se acerque a la municipalidad cuando le aqueja un problema particular, sino que sea parte de todo el contexto del cantón. Lo anterior se resume como el involucramiento activo de la ciudadanía para el alcance de metas de bien común.

Espinoza (J. Espinoza, comunicación personal, 16 de noviembre de 2016) afirma que es la participación en la toma de decisiones en su gobierno municipal. Se acerca a todas las definiciones anteriores, pero se puede agregar lo que expone Gómez (S. Gómez, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016) al respecto, la apertura de espacios para que se permita este involucramiento de las personas, no solo en materias de su interés, sino también en otras problemáticas.

En resumen, la participación ciudadana es el involucramiento activo de la población en los procesos de toma de decisiones y en el alcance de las metas cantonales. Esto significa que las personas, por su propia iniciativa y por el sentido de pertenencia con el cantón, quieran incidir en las políticas públicas que se desarrollen en su comunidad.

Operacionalmente, se desprende que para Soto (Y. Soto, comunicación personal, 5 de octubre de 2016) la participación ciudadana se da mediante los mecanismos dados por la Administración Pública (Asociaciones de Desarrollo, Gobiernos locales, direcciones territoriales, MIDEPLAN), en este caso son espacios dados mediante una estructura que permiten que la participación ciudadana se lleve a cabo. Al igual que Soto, Badilla (E. Badilla, comunicación personal, 7 de noviembre de 2016) lo ve como los mecanismos establecidos para llevarla a cabo, estos espacios son los comités, asociaciones, entre otros.

Mientras que González (E. González, comunicación personal, 9 de noviembre de 2016) lo observa igual que Soto y Badilla, agregando que el mecanismo de tomas de decisiones por excelencia es el Concejo Municipal, en el cual están las representaciones electas para cada distrito; allí, toda persona es libre de ir a plantear sus propuestas, aclarar sus dudas y a ser partícipe en el debate previo a la votación.

Vega (A. Vega, comunicación personal, 14 de noviembre de 2016), por su parte, considera que la participación ciudadana se operacionaliza a partir de la generación de mecanismos reales en los que la ciudadanía sienta que está aportando; Espinoza agrega que estos mecanismos de participación ciudadana son institucionales o no institucionales; es decir no son solamente los que plantean los demás entrevistados, sino que al momento de no existir mecanismos, la ciudadanía puede crearlos para llevar a cabo la participación ciudadana.

Instrumentalmente los entrevistados coinciden en que se da mediante el marco legal y lineamientos para activar los mecanismos existentes, además de esto existen los lineamientos que no son de carácter legal necesariamente, definidos por la ciudadanía o los actores sociales interesados, bajo sus intereses, sobre el cómo se activan los mecanismos establecidos en un principio. Por último Espinoza y Vega, mencionan un instrumento relevante, el cual es la educación, lo mencionan como una herramienta fundamental para una verdadera participación ciudadana, es la llave que permite que la ciudadanía tenga la capacidad de entender, mejorar y ser parte de los mecanismos de participación ciudadana.

Cuadro 9

Elementos básicos de participación ciudadana según personas expertas en materia municipal y rendición de cuentas

Categoría	Elemento
Conceptual	Involucramiento activo de la población en los procesos de toma de decisiones y en el alcance de las metas cantonales
Operacional	Mecanismos reales en los que la ciudadanía sienta que está aportando
Instrumental	Lineamientos para llevar a cabo los mecanismos existentes

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.1.4 Elementos del control, transparencia y participación ciudadana

A partir del análisis realizado anteriormente sobre las categorías de análisis control, transparencia y participación ciudadana, con base en las fuentes de información utilizadas (entrevistas, leyes y teoría) se identifican los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades en los procesos de rendición de cuentas.

4.1.4.1 Elementos de control

Una vez encontrados los elementos básicos de la rendición de cuentas a partir de las fuentes de información, se procede a unificarlos y a identificar cuáles son los que se deben tomar en cuenta para que las municipalidades sean sujetas de control. De este modo, luego de la explicación que se hace de ellos en los apartados anteriores, se procede a su clasificación conceptual, operacional e instrumental.

Así, el control cuenta con tres conceptos básicos. El primero es extraído desde la legislación y se entiende como la verificación del cumplimiento de la legalidad del uso adecuado de los recursos y de los fondos públicos. Tiene gran relación con el principio de legalidad, con esto se entiende que todo lo relacionado con las municipalidades debe ajustarse al marco legal, leyes, reglamentos, lineamientos; todo ello ligado con asuntos presupuestarios.

Por su parte, las personas autoras lo explican como la vigilancia y verificación de la legalidad de las acciones estatales en el uso de los fondos públicos para la garantía de los objetivos institucionales. En este caso, también se observa la importancia que tiene el principio de legalidad en la función municipal, también guarda estrecha relación con temas presupuestarios, pero además agrega que las acciones de quienes se encargan de estar en puestos públicos deben ser monitoreadas.

En cuanto a las personas entrevistadas, esta categoría es vista como la vigilancia y verificación de las acciones de quienes están en la función pública y de cómo se utilizan los fondos para el cumplimiento de los objetivos institucionales y compromisos políticos adquiridos. Al igual que los dos conceptos anteriores, este abarca la materia presupuestaria y de las acciones de las personas en la función pública.

De estos tres conceptos, establecidos como elementos básicos del control municipal, se extraen subelementos que como las acciones de grupos ciudadanos, en su función de controladores de la función pública; esto incluye el escrutinio público de acciones políticas, así como denuncias al ente contralor y exigencia de información confiable y oportuna. Todo lo anterior corresponde a una visión ciudadana del control, la cual se mezcla con la categoría de participación ciudadana.

Además, dentro de los subelementos básicos del control también debe existir una coordinación normativa e institucional de recursos financieros; relacionado con esto, se tiene la aprobación y ejecución presupuestaria a partir de un análisis del presupuesto por parte de la Contraloría General de la República, el cual debe ser coherente con los objetivos planteados. Asimismo, de este análisis se alcanza la vigilancia de los fondos públicos y la protección del patrimonio público.

Igualmente existe la vigilancia de la eficiencia de los controles internos, relacionado con el monitoreo del comportamiento de los funcionarios; así como mecanismos internos o externos de la utilización de los buenos recursos. Esto lleva a una fiscalización del funcionamiento de las instituciones públicas que se realiza de ente a ente con el fin de evidenciar el cumplimiento de objetivos. Es importante recalcar como parte del control, la vigilancia a los entes contralores, además de la vigilancia de los organismos internacionales.

Por último, el control está relacionado con la fiscalización legal de las acciones del Estado y con el mandato constitucional; en él se obliga a los funcionarios a cumplir la ley que les atañe en su labor, a respetar el marco legal no solo en materia presupuestaria, sino también a nivel de lo que pueden y no pueden hacer en su investidura.

Con respecto al tema operacional, desde el plano legal el elemento básico se explica como el procedimiento de verificación del cumplimiento de la correcta gestión del ciclo presupuestario, de las obligaciones de quienes están en la función pública y del logro de objetivos y fines institucionales. Como se observa, nuevamente se tiene el principio de legalidad como su eje central.

En el ámbito de personas autoras sobre el tema de control, estas observan la operacionalización como los procesos de fiscalización y verificación de las acciones

del estado utilizados por la ciudadanía y por los entes contralores. En este caso, nuevamente se mezcla la participación ciudadana en la categoría del control, se sobreentiende que muchos de estos procesos son establecidos por la legalidad, por ejemplo la función de entidades encargadas de la vigilancia, mientras que en cuanto a la ciudadanía, esta puede valerse de la legalidad y de formas que salen de ella.

En este mismo sentido, las personas entrevistadas consideran que el control se operacionaliza desde los procesos de fiscalización de las acciones del Estado utilizados tanto por la ciudadanía como por los entes contralores. Este elemento es concordante con lo expuesto por las personas autoras, también involucra a la ciudadanía como parte importante de este proceso, además de la legalidad como uno de sus ejes centrales.

Estos tres elementos cuentan con varios subelementos, en otras palabras, para cumplirlos, el control se realiza de diferentes maneras; por ejemplo se pueden identificar en diferentes etapas como las elecciones populares, mecanismos de presión social y presentación de denuncias en las instancias encargadas de llevar a cabo los procesos correspondientes según sea la denuncia.

Por otro lado, existe la fiscalización de la Hacienda Pública y del gasto, así como la remisión de nóminas de pago municipales; además de las auditorías financieras y operativas, lo cual se complementa con la presentación del proyecto presupuestario y la aprobación o improbación del presupuesto municipal, lo que va de la mano con la aprobación del Plan Anual Operativo.

Para todo lo anterior, se establecen criterios de control, entre ellos la creación de normativa técnica, de procesos administrativos y procedimentales; así como la presentación y evaluación de informes de rendición de cuentas, con su respectiva aprobación. En este rubro también se incluye la fiscalización entre ente y ente, a partir de los procesos definidos por los entes controladores.

Por último, se encuentran los procesos contenciosos y procesos establecidos por tratados internacionales, ambos utilizados como última instancia dentro de la variable del control. Esta operacionalización se activa y se lleva a los espacios judiciales establecidos para recibir este tipo de procesos.

La instrumentalización del control, por su parte, en el marco legal se explica como el conjunto de lineamientos y directrices emitidos por el ente contralor y por las municipalidades para que se facilite la implementación de los procesos de control; una vez más se observa una estricta relación con el principio de legalidad para que se pueda fiscalizar la función pública.

Cuando se estudia lo expuesto por las personas autoras, el elemento básico de la instrumentalización se entiende como los lineamientos que respaldan los mecanismos de aplicación del control; nuevamente, el principio de legalidad se vuelve el principal motor del control, gracias a este se pueden crear herramientas que permitan intervenir en las municipalidades para fiscalizar su labor en todos los ámbitos que sea permitido.

Asimismo, las personas entrevistadas establecen que el marco legal es el encargado de respaldar las herramientas que se aplican para controlar. Se concluye que el principio de legalidad es fundamental para estas personas, que todas las acciones se deben ejecutar con instrumentos que sean autorizados tanto por la ley como por reglamentos y otras directrices que sean aprobados tanto por la Asamblea Legislativa como por entidades autorizadas para emitir normativa o por el Concejo Municipal en materia de su competencia.

Entre los instrumentos derivados de estos tres elementos básicos se puede hablar de los medios creados para ello; por ejemplo el voto tanto ciudadano como el ejercido por el Concejo Municipal, la solicitud ciudadana, física, verbal o digital, realizada por los ciudadanos; por último las denuncias ciudadanas o las manifestaciones sociales son herramientas con las que se puede ejercer el control.

De la misma forma, existen otros medios para llevar a cabo el control, entre ellos los sistemas creados por la Contraloría para el formato de aprobación o improbación del presupuesto, así como otros parámetros determinados por este ente; lo anterior sirve como insumo para los documentos del proyecto presupuestario, actas de aprobación presupuestaria y el plan anual operativo ligado al presupuesto municipal. También se utilizan las herramientas de control de resultados que son a su vez insumos para los procesos de auditorías internas y externas y sus respectivos informes.

Por último, en el campo de la instrumentalización, se encuentra a la normativa, los procesos judiciales y los tratados internacionales como herramientas utilizadas por el control para llevarse a cabo de forma eficaz y eficiente, se presentan como el último paso en este componente.

4.1.4.2 Elementos de transparencia

En materia de transparencia, también se obtienen tres elementos básicos derivados del marco legal, así como de la visión de personas autoras y de personas entrevistadas, expertas en el tema de transparencia. Además, se explican los subelementos que se encuentran dentro de los elementos básicos.

Desde el marco de legalidad la transparencia se entiende como el acceso a la información; este, puede ser tanto por parte de las diferentes entidades estatales o no gubernamentales como por parte de la ciudadanía, siempre que esta corresponda a información pública o que no se encuentre protegida por el secreto estatal. Se debe recordar que el acceso se da a partir de la legalidad, es un deber ser de las municipalidades otorgar la información que se le solicita.

Las personas autoras consideran, por su parte, que la transparencia es la apertura y el acceso de la información; la primera es para que sea conocida por la ciudadanía e instituciones interesadas, es una acción voluntaria de la administración; mientras que la segunda es por iniciativa de las instituciones y de la ciudadanía interesada en obtener información, se fundamenta en la legalidad.

Por su parte, las personas entrevistadas observan que la transparencia es la apertura de la información por parte de quien gobierna, esto con el fin de que la ciudadanía pueda obtenerla y así formar un criterio en cuanto a temas relevantes para ella. Así, se entiende que es por voluntad de las municipalidades que se puede obtener la información relacionada con su función.

De los anteriores elementos se desprende que debe existir una divulgación activa de la información y de datos. Aunado a esto, el acceso por parte de la ciudadanía a la información deseada con la posibilidad de ver la verdad y observar los espacios públicos y patrimonio público constituyen parte de este componente.

Asimismo, la transparencia también es el acceso de información por parte de entes contralores y el libre acceso a la información por parte de los auditores. Lo anterior explica la transparencia como un valor de la administración pública con el cual se permite un acercamiento de la administración a la ciudadanía.

Por otra parte, la transparencia se operacionaliza de diferentes maneras. Desde el marco legal se entiende como elemento básico a los mecanismos que permiten el acceso a la información por parte de las instituciones, ciudadanía y funcionarios. Por tratarse de acceso, se fundamenta en el principio de legalidad y por ende sus formas de acceder deben estar reguladas de alguna manera.

Las personas autoras también consideran que el elemento básico de la operacionalización se da a partir de los mecanismos establecidos por cada entidad y por el marco legal para que se dé la divulgación activa de la información. Pese a que en este caso se habla de apertura y en esta se ve un acto voluntario de la administración, también se entiende que es necesario tener una serie de pasos establecidos para que las entidades, en este caso las municipalidades, puedan divulgar la información; por lo que la apertura al momento de operacionalizarse también roza aspectos de legalidad.

Por su parte, las personas entrevistadas comprenden que la manera en la que se operacionaliza la transparencia es mediante los mecanismos establecidos por las municipalidades para la divulgación de la información que sea del interés de la ciudadanía. Para esto se requiere entonces una realimentación ciudadana para que la administración comprenda qué es lo que realmente desea conocer sobre su función.

Entre los mecanismos, como subelementos, se entiende que hay solicitud de información, acceso a las nóminas de pago, a actas de aprobación presupuestaria y acuerdos tomados por la administración. De forma paralela la administración realiza difusión de los planes de gobierno, presentación de informes de labores, liquidaciones presupuestarias, rendición de informes de ingresos y de las unidades administrativas.

Instrumentalmente la transparencia cuenta con diferentes elementos tales como el marco legal, lineamientos y manuales creados por cada institución para que se conozca la información que poseen. Por tratarse de instrumentos de acceso, se deben

basar en la legalidad, todos ellos deben estar contemplados en la normativa para que sean válidos.

Las personas autoras consideran que los instrumentos son los lineamientos establecidos por la ciudadanía o la administración para llevar a cabo los mecanismos o procedimientos de obtención y divulgación de la información. En este caso, de nuevo se tiene a la legalidad como eje central, pero también a la voluntad de la administración para que la información le llegue a la población.

En cuanto a las personas entrevistadas, estas ven que el instrumento para la transparencia está en los lineamientos y normativa que dan las pautas y herramientas específicas para la divulgación. De nuevo se observa a la legalidad como punto de inflexión para que se pueda obtener la información, pese a que este grupo de personas aboga más por la proactividad de las municipalidades para que su información llegue a la ciudadanía.

Entre los subelementos de instrumentalización que permiten la transparencia están las plataformas tecnológicas que incluyen sitios web, boletines digitales, bases de datos. Además, los presupuestos participativos, sistema de información de planes y presupuestos de la Contraloría, liquidación presupuestaria, presupuestos. Por otro lado las reuniones entre gobernantes y gobernados aunado a los informes, boletines físicos, actas, programa anual, planes de gobierno e informes de bienes.

4.1.4.3 Elementos de participación ciudadana

Del mismo modo que con el control y la transparencia, se tienen tres fuentes para establecer los elementos básicos de la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas de las municipalidades costarricenses. En este apartado se exponen tanto los elementos básicos como de los subelementos que los componen.

Conceptualmente se tiene que la participación ciudadana desde el marco legal se explica como el involucramiento activo de la ciudadanía en la generación de políticas públicas que le afecten. Este concepto aparece en las diferentes legislaciones estudiadas durante esta investigación, todas ellas se dan en diferentes espacios, siempre con amparo en el principio de legalidad.

Por su parte, las personas autoras presentan una visión similar en el concepto de participación ciudadana, ya que consideran que es el involucramiento activo de la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Este involucramiento se debe observar tanto voluntariamente como a partir de la legislación que le permite acceder a esos espacios de decisión.

En resumen, la participación ciudadana es el involucramiento activo de la población en los procesos de toma de decisiones y en el alcance de las metas cantonales. Esto significa que las personas, por su propia iniciativa y por el sentido de pertenencia con el cantón, quieran incidir en las políticas públicas que se desarrollen en su comunidad.

Así, los subelementos de estos tres elementos básicos se explican desde el plano de la participación ciudadana dentro del proceso de rendición de cuentas como el derecho al sufragio, mecanismos de votación lo cual es un ejercicio eficaz y legítimo de la democracia. De la misma forma el involucramiento activo y consciente de la ciudadanía así como parte de la toma de decisiones que permiten a la ciudadanía ejercer opinión y tomar decisiones.

En materia operacional la participación ciudadana se da mediante los mecanismos establecidos por la legislación. Al igual que ocurre con los elementos de las categorías anteriores, el principio de legalidad se presenta como un eje fundamental de la operacionalización, no se puede hacer lo que no está establecido por el marco legal; así, tanto municipalidad como munícipes deben ajustarse a lo que la normativa dicte en relación con cómo llevar a cabo la participación ciudadana.

Por otro lado, las personas autoras consideran que la operacionalización de la participación ciudadana está en los mecanismos establecidos para ser parte de la toma de decisiones en la creación de políticas públicas. Estos mecanismos son tanto legales como los creados por los mismos movimientos sociales para exigir sus derechos.

Las personas entrevistadas consideran que la participación ciudadana se lleva a cabo con los mecanismos reales en los que la ciudadanía sienta que está aportando en el gobierno de su propia municipalidad. No se trata solo de una participación en el ámbito legal, de representación de sectores, sino de que realmente haya un enlace entre quienes gobiernan y las personas vecinas de la municipalidad; es la posibilidad

de que quienes viven en un cantón sientan pertenencia, deseo de ser escuchados y que sus opiniones se vean reflejadas en las acciones que la administración ejecuta.

Por esto, entre los subelementos se puede contar con el aporte de la población en organizaciones comunales para el intercambio de ideas y toma de decisiones, lo cual permite la formación de personas interesadas en la contribución y fomento de espacios de participación con el fin de crear una identidad en el cantón.

Finalmente, en el ámbito de la instrumentalización, en el marco legal se explica que las herramientas son los lineamientos creados con base en la normativa para el cumplimiento de esta participación. Se entiende que algunos de ellos están ya dados por la normativa, pero que también existe la posibilidad de que las municipalidades establezca sus propios instrumentos para facilitar el involucramiento ciudadano.

Las personas autoras consideran que los instrumentos para la participación ciudadana son los lineamientos establecidos por la ciudadanía o la administración para llevar a cabo los mecanismos o procedimientos del involucramiento de la población en la toma de decisiones.

En cuanto a las personas entrevistadas, estas consideran que la participación ciudadana se instrumentaliza por medio de los lineamientos para llevar a cabo los mecanismos existentes para este efecto. En este caso se debe entender más ampliamente de la legalidad, sino que haya espacios en los que las personas puedan opinar y con esta opinión ser parte de su propio gobierno local.

Además, la participación ciudadana cuenta con subelementos tales como el voto, los cabildos, audiencias dentro de Concejo Municipal. Se agregan los comités de vecinos, talleres distritales, presupuestos participativos, consultas abiertas, reuniones participativas. Lo anterior refuerza la educación, cultura y si no se dan estos espacios dan espacio a las protestas ciudadanas.

4.2. Categoría 2. Caracterización de los procesos de rendición de cuentas que implementan las municipalidades en Costa Rica

La caracterización de los procesos de rendición de cuentas de las Municipalidades se alcanza mediante el estudio de los informes de labores presentados por los Gobiernos Locales. Esta selección de municipalidades se realiza con base en el Índice de Gestión Municipal del periodo 2013-2014, del cual se toma como muestra la mejor y la peor por cada uno de los cuatro grupos (A, B, C Y D) en los cuales se divide el Índice; con esto se tiene un total de ocho Municipalidades. De estas, solo se trabaja con seis; ellas son: San Carlos, San Isidro, Oreamuno, Santa Bárbara y Alvarado; en el caso de Buenos Aires se usan solo los informes de sus departamentos porque no existe un informe general; mientras que Puntarenas y Los Chiles no se toman en cuenta para la investigación porque por diferentes motivos, ya explicados, no se obtuvo el respectivo informe.

De este modo, se estudian los informes de labores de cada una de las Municipalidades con el fin de observar el comportamiento de los Gobiernos Locales en sus procesos de rendición de cuentas. Para lograrlo, se trabaja el tema a partir de los tres componentes en los cuales se basa la rendición de cuentas: control, transparencia y participación ciudadana; con el objetivo de encontrar en cada informe como se conceptualiza, operacionaliza e instrumentaliza cada uno de ellos. De este modo se caracterizan los elementos básicos utilizados por las municipalidades para rendir cuentas.

4.2.1 Elementos de control presentes en los informes de labores municipales

La primera categoría por analizar es el control. Dentro de los Informes de Labores, de forma general se puede entender como el cumplimiento del mandato legal ligado al régimen municipal, entre estas la Constitución Política de la República de Costa Rica, Código Municipal y la Ley de la Contraloría General de la República. La legislación permite establecer los parámetros acerca de lo que las Municipalidades deben de hacer y su relación con otras instituciones con injerencia fiscalizadora en los Gobiernos Locales.

En el caso de la Municipalidad de San Carlos (2015), el control parte desde la "Elaboración del presupuesto con la utilización del clasificador por objeto del gasto" (p. 21), de donde se comprende que el concepto va ligado a esta acción; por esto, se

entiende como la revisión y verificación del presupuesto que hace la Contraloría, esto gracias a su manual de clasificación de los gastos.

Por su parte, en la Municipalidad de San Isidro (2015), se explica que el control corresponde a las acciones presupuestadas que se realizan con fundamento en los parámetros establecidos por la Contraloría General de la República y con sustento en el marco legal. Con esto se entiende que se limita a aspectos presupuestarios y que existe una regulación por parte de un ente controlador, quien verifica el cumplimiento de lo establecido por la normativa para los gobiernos locales. Por lo que también puede resumirse como se hace con San Carlos, es la revisión y verificación del presupuesto según su ejecución a partir de los requerimientos legales y de la Contraloría General de la República. Al igual que en San Carlos, el control se limita a aspectos presupuestarios fiscalizados por la Contraloría General de la República.

En cuanto a Oreamuno (2015), esta municipalidad entiende que el control también va ligado a las acciones propuestas en los planes establecidos por ella misma para cada periodo; esto garantiza una gestión efectiva. Por lo tanto, una buena gestión se establece desde la planificación de las acciones por realizar; se debe tomar en cuenta que para actuar, se requiere un presupuesto, el cual al final se aprueba o se rechaza por el ente controlador. Se entiende por lo tanto que es la verificación “del cumplimiento del plan de acción propuesto como guía de la gestión efectiva” (p. 2).

En Buenos Aires (2015), por su parte, se entiende que consiste en la verificación de la coherencia entre el presupuesto y el plan anual operativo, esto a partir de los diferentes documentos que se aportaron para esta investigación. Además se entiende que el control es el cumplimiento del mandato legal, del cual se deriva el concepto anteriormente descrito.

Santa Bárbara (2015), considera que parte del proceso de control es dar “garantía de la ejecución” (p. 2) de todo lo que ha planificado para el año. No se especifica la forma en la cual se da esta garantía, pero se entiende que el concepto es la verificación de la ejecución de las metas y el cumplimiento de los objetivos propuestos en el proceso de planificación.

Según lo observado en los informes, si bien las Municipalidades cumplen con este principio de legalidad, es el informe de Alvarado (2015) el que lo expone

explícitamente, con el “cumplimiento del mandato legal” (p. 2); con esto se entiende que es la verificación de la coherencia entre el presupuesto y el plan anual operativo.

La segunda categoría por analizar dentro del componente de control, es la operacional. Tal como se aprecia en los informes, esta se entiende como el vínculo entre los objetivos planteados y el presupuesto ejecutado para un periodo específico. Esto, se presenta en el Plan Anual Operativo, de esta forma se puede verificar que las acciones son consecuentes con lo programado.

A lo anterior, se agrega que en San Carlos (2015) se establece esta vinculación a partir de cuatro programas que engloban los bienes y servicios brindados por la municipalidad; para hacer esta división, se basa en el manual por objeto de gastos establecido por la Contraloría General de la República. La operacionalización se da específicamente “mediante el conjunto de cuentas de gastos de acuerdo a la naturaleza del bien o servicio, clasificado en 4 programas” (p. 21), los cuales abarcan áreas administrativas y auditorías, de servicios, de inversiones y de partidas específicas.

Por su parte, en San Isidro (2015) también se observa la relación entre los objetivos, metas y recursos para el cumplimiento de estos, siempre con base en el Plan Anual Operativo. Para esta municipalidad se resume en la “aplicación de las buenas prácticas” (p. 2) ligadas a estos puntos de objetivos y presupuesto según el Plan Anual Operativo.

En Oreamuno (2015), se entiende operacionalmente el control como “la propuesta del plan de acción al iniciar la gestión” (p. 4) establecidas en el plan de acción, al inicio de cada periodo. Se entiende, por lo tanto, que en este plan se establecen las metas y se asignan los recursos para su cumplimiento; además es el ente controlador quien se encarga de aprobar o rechazar lo planteado por la municipalidad.

En el caso de la Municipalidad de Buenos Aires (2015), la operacionalización se observa en la elaboración de los informes de cada unidad, los cuales se presentan a quien ejerza la alcaldía para que este genere su informe anual de rendición de cuentas. Por esto se entiende que son los procedimientos de fiscalización de la labor de cada departamento municipal, esto incluye tanto aspectos de planteamiento de objetivos como de ejecución presupuestaria para cumplir con las metas planteadas

Por su parte, Santa Bárbara establece que la operacionalización del control, se realiza mediante los mecanismos establecidos para promover la vinculación plan-presupuesto. Así, se puede cubrir de una forma efectiva si se alcanza que cada una de las diferentes unidades trabaje apegada a lo establecido en el Plan Anual Operativo. Al final, esto se traduce en la vinculación entre la ejecución de las metas y el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El caso de Alvarado (2015), este municipio, ve la operacionalización del control en la elaboración de los informes de labores. Al igual que Buenos Aires, se resume en procedimientos realizados por diferentes instancias, primero la alcaldía, que los recoge y agrupa en el presupuesto anual de la municipalidad, luego en el Concejo que se encarga de aprobar lo presentado y finalmente pasa a la Contraloría.

La tercera categoría es la instrumental, la cual como se observa en los informes, de manera general, consiste en los lineamientos establecidos por el ente contralor y por la misma municipalidad. Este se ve especialmente reflejado en los informes mismos, el cual funciona como herramienta para que la ciudadanía y los entes pertinentes puedan fiscalizar lo que se realiza en cada gobierno local.

Específicamente, en las municipalidades de San Carlos (2015) se indica que es el Sistema de Evaluación de la Contralorías (p. 39), además del clasificador por objeto del gasto (p. 21). En San Isidro (2015) no se especifica, pero se entiende que el informe mismo es el instrumento con el cual se pueden controlar sus acciones.

Oreamuno (2015), propone como instrumento el “plan de acción” (p. 4), el cual debe ser de conocimiento por toda la población vecina del cantón y por las entidades que ejercen control. Por su parte, en Buenos Aires (2015), pese a no especificarse, el informe de cada departamento se entiende como la herramienta de control. En Santa Bárbara (2015) ocurre lo mismo, se entiende que es el informe de cada departamento; mientras que en Alvarado (2015) es el informe en forma general.

Cuadro 10

Elementos básicos de control presentes en los informes municipales

Categoría	Elemento
Conceptual	Cumplimiento del mandato legal ligado al presupuesto en el régimen municipal

Operacional	Vinculación entre los objetivos planteados y el presupuesto ejecutado para un periodo específico.
Instrumental	Lineamientos establecidos por el ente contralor y por la misma municipalidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.2.2 Elementos de transparencia presentes en los informes de labores municipales

En la categoría de transparencia, de manera general se entiende conceptualmente a partir de los informes, como el “acto de presentar a la población”, ya que con esto se les está dando acceso a la información de los informes de labores municipales. Este concepto se apega al principio de legalidad, se explica a partir del concepto de acceso como un rasgo legal de la transparencia.

Los cantones de San Isidro (2015, p. 2), Santa Bárbara (2015, p. 2) y Alvarado (2015, p. 2) lo generalizan como la presentación del informe a la comunidad para permitirles el acceso; mientras que Buenos Aires (2015) y Oreamuno (2015) no indican nada al respecto; sin embargo, en estos últimos dos casos, el hecho de presentar los informes manifiesta que están cumpliendo con el mismo mandato de las demás Municipalidades.

Por su parte, San Carlos (2015) especifica que la transparencia es el “Cumplimiento del derecho humano y constitucional de acceso a la información (visualización de la administración de los recursos)” (p.9). Conceptualmente esta Municipalidad tiene mayor claridad sobre la visibilización de la información como transparencia en la gestión, ya que no solo se enfoca en el acto de informar, si no que comprenden la importancia del acceso a la información y administración de los recursos como un derecho humano y constitucional; así como mostrar y se vea por toda la población la forma en que administran los recursos.

En cuanto a la operacionalización de la transparencia, tal como aparece en los informes, se entiende que el hecho de presentar el informe al Concejo Municipal es el acto de transparencia en sí, siempre en cumplimiento del mandato legal; lo cual, tácitamente, se concibe como el acceso a la información por parte de las personas

vecinas del cantón. Esto se resume en los mecanismos establecidos para la divulgación de la información. Procedimiento de presentación de informes al concejo municipal, queda constituido en las actas de las cuales cualquier persona puede tener acceso.

Por su parte, el instrumento utilizado para ejercer la transparencia, de manera general se representa en el informe de labores impreso o digital. Todas las municipales objeto de estudio, se apegan a esta idea. En este caso, por lo tanto, la herramienta corresponde a los lineamientos para la divulgación de la información, en estos se indican las técnicas específicas para cumplir con este.

Cuadro 11

Elementos básicos de transparencia presentes en los informes municipales

Categoría	Elemento
Conceptual	Acceso a la información
Operacional	Mecanismos establecidos para la divulgación de la información
Instrumental	Lineamientos para la divulgación de la información

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.2.3 Elementos de participación ciudadana presentes en los informes de labores municipales

La participación ciudadana es el tercer eje en el proceso de rendición de cuentas. En los informes, de forma general se entiende implícitamente que el concepto es la recepción del informe de labores por parte de la ciudadanía. San Isidro, Oreamuno, Buenos Aires, Santa Bárbara, Alvarado, se ajustan a este principio. Estas municipalidades ven a la ciudadanía como partícipes pasivos, quienes solo reciben las acciones municipales.

El caso de San Carlos (2015) es distinto a los demás, esta municipalidad entiende que la participación ciudadana se inserta dentro de los “procesos de planificación participativa dentro de la municipalidad” (p. 9); se promueve la participación de las personas vecinas del cantón en la etapa de elaboración y formulación del plan.

En este caso se tiene un involucramiento activo de la ciudadanía en los procesos de planificación municipal.

Operacionalmente, a partir de los informes, también se entiende implícitamente, ya que no se especifica en los informes revisados, que esta se da mediante la presentación del informe de labores en el Concejo Municipal, en cumplimiento del mandato legal. San Isidro, Oreamuno, Buenos Aires, Santa Bárbara y Alvarado se ajustan a esta idea. En sí se resume en los mecanismos establecidos para hacer a la ciudadanía partícipe de las actividades municipales, aunque sea de forma pasiva.

Mientras que San Carlos (2015), nuevamente, presenta una definición sobre este componente pero en materia operacional, la cual es inclusiva, al mencionar que se integran en el proceso de elaboración del plan de Desarrollo Cantonal, a personas menores de edad, jóvenes, adultas, adultas mayores y con discapacidad; este proceso inclusivo se realiza mediante talleres enfocados en esta temática (p. 155).

Instrumentalmente, de los informes se desprende que la participación ciudadana se da mediante la presentación del informe de labores en el Concejo Municipal, en cumplimiento del mandato legal. San Isidro, Oreamuno, Buenos Aires, Santa Bárbara y Alvarado se ajustan a esta idea. San Carlos, por su parte, nuevamente se separa al incluir de forma explícita que la forma en la que se instrumentaliza la participación ciudadana es mediante los talleres participativos de planificación del Plan de Desarrollo Cantonal. De lo anterior se entiende que son los lineamientos establecidos para hacer que la ciudadanía sea partícipe de las actividades cantonales.

Cuadro 12

Elementos básicos de participación ciudadana presentes en los informes municipales

Categoría	Elemento
Conceptual	Recepción del informe de labores por parte de la ciudadanía
Operacional	Mecanismos establecidos para hacer a la ciudadanía partícipe de las actividades municipales
Instrumental	Lineamientos establecidos para hacer que la ciudadanía sea partícipe de las actividades cantonales

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación.
Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.3. Categoría de análisis 3. Establecimiento de los elementos conceptuales, operacionales e instrumentales para la rendición de cuentas

Una vez identificados los elementos básicos para la rendición de cuentas, a partir de personas autoras, leyes y entrevistas a personas expertas; y caracterizados los que se presentan en los informes municipales, se procede a establecerlos conceptual, operacional e instrumentalmente; para esto se agrupan según la relación entre ellos, para posteriormente analizarlos, con el fin de explicar cada uno e instituir cuáles son los que requieren cumplir los gobiernos locales para su correcta ejecución.

4.3.1 Elementos conceptuales, operacionales e instrumentales del control

Para este análisis, se empieza con el control, primer componente de la rendición de cuentas. En este caso, además se hace una clasificación diferente de la realizada con la transparencia y con la participación ciudadana, ya que el control, por su carácter más técnico, admite este tipo de categorización. Esto, a partir del planteamiento teórico, además del aporte que dan tanto las personas entrevistadas, la legislación y los informes de labores presentados por las municipalidades.

Esta clasificación se divide en tres grandes áreas, las cuales agrupan dentro de sí a los elementos básicos que estén ligados a su conceptualización. La primera gran área es la relacionada con el control que ejerce la ciudadanía en conjunto con los medios de comunicación y el sector político. Para esta investigación se denomina como control social.

La segunda gran área de clasificación se enfoca en los aspectos presupuestarios y en la forma en la cual la administración lleva a cabo sus funciones. Pueden contarse tanto las entidades contraloras, como también los actores internos de cada institución. Este tipo de control, para efectos de esta investigación, se denomina control de gestión.

Por último, se tiene el caso del control dado por la legislación costarricense, cuyo ejercicio está a cargo de los órganos judiciales, quienes con el marco legal correspondiente, se convierten en la instancia final en ejercer el control. Para este trabajo, esta área se denomina control jurídico; toma en cuenta toda la normativa que se pueda aplicar, desde la constitución, tratados internacionales y leyes, entre otros.

4.3.1.1 Elementos del control social

En este grupo del eje de control, se concentran varios elementos obtenidos de los resultados de los objetivos uno y dos de esta investigación. Ellos, se agrupan bajo el elemento único denominado acciones de grupos ciudadanos, el cual engloba elementos como escrutinio público de acciones políticas, monitoreo de comportamiento de funcionarios, evidencia del cumplimiento de objetivos y denuncias ciudadanas al ente contralor; los cuales se analizan a continuación.

Así, dentro del control social, se tiene el escrutinio público de acciones políticas. Este, se refieren en primera instancia a lo que Gómez (S. Gómez, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016) explica como la indagación de lo hecho por la administración y en el consecuente voto a favor o en contra para la siguiente elección; afecta tanto las etapas previas como la de emisión del voto. Se entiende entonces que es el examen que realiza la población para formarse un criterio razonado sobre quienes están en la función pública y de los actos que realizan.

Aunado a lo anterior, se encuentra otro elemento, el monitoreo del comportamiento de los funcionarios. Como bien lo explica Peruzzotti & Smulovitz, (2002) este se basan en mecanismos no electorales; o informales según la conceptualización de Espinoza (J. Espinoza, comunicación personal, 16 de noviembre de 2016) y Gómez (S. Gómez, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016), los cuales permiten a los ciudadanos y medios de comunicación ejecutar diferentes acciones según sea el caso para controlar qué, cómo, cuándo y por qué se realizan las acciones de cada funcionario según los roles asignados.

No obstante a lo anterior, esta vigilancia al ser constante y continua por parte de los ciudadanos hacia los funcionarios, debería ser más bien un acompañamiento de los primeros con los segundos, no tanto para castigar las conductas inapropiadas que se pudieran encontrar, sino para apoyar la labor; sin olvidar que en casos extremos, sí se deben aplicar las medidas sancionatorias a quienes realizan actos fuera de sus funciones. Con esto se entiende que el control social está íntimamente ligado con el término de participación ciudadana.

Por otro lado, se entiende como control, la evidencia del cumplimiento de objetivos, esto se refiere a la capacidad de la administración para brindar las herramientas con

las que la ciudadanía comprenda qué se está haciendo y qué no se está haciendo; también las razones por las cuales esto se da así. De este modo, se vigila si lo que se propone en los objetivos del Plan Cantonal o del Plan Anual Operativo, se llevan a cabo o no durante el periodo establecido para su cumplimiento (A. Vega, comunicación personal, 14 de noviembre de 2016).

Por otra parte, conceptualmente se entiende que el control son las denuncias ciudadanas al ente contralor. Estas denuncias son utilizadas como una de las últimas instancias del control social después de haber pasado por el escrutinio público de las acciones políticas, el monitoreo de los funcionarios y la evidencia de cumplimiento de objetivos. Estas denuncias se presentan por omisión o acción de la administración, con el fin de que a partir de ellas comience un proceso judicial para resolver los hechos denunciados.

Finalmente, es necesario comprender a qué se refiere la frase “grupos ciudadanos”; estos se entienden como diferentes conjuntos de actores sociales que se reúnen para la lucha de un objetivo en común, por ejemplo, Asociaciones de Desarrollo, Comités Cantonales, Asociaciones de Vecinos, grupos culturales, grupos ambientalistas, entre otros. Estos grupos son los encargados de ejercer lo que se denomina el “control social” a las Municipalidades.

Por tanto, las acciones de grupos ciudadanos, según lo planteado, es la movilización de los diferentes actores sociales para vigilar el funcionamiento de la gestión municipal, en el cumplimiento de su razón de ser. Como se observa en párrafos anteriores, esta vigilancia se presenta en cuatro etapas: escrutinio, monitoreo, evidencia y denuncia.

4.3.1.2 Elementos de control de gestión

El control de gestión se agrupa en cuatro elementos; el primero es el ciclo presupuestario, luego la fiscalización externa, posteriormente la fiscalización interna y por último la vigilancia a entes contralores. Cada uno de estos elementos con sus respectivos subelementos, los cuales se analizan a continuación.

En primer lugar se tiene el ciclo presupuestario, para explicarlo es importante entender que el presupuesto público es “un instrumento financiero mediante el cual las instituciones públicas registran los ingresos y gastos necesarios para que la

institución ejecute sus proyectos y alcance sus metas y objetivos, satisfacción así el servicio público para la cual creada” (Arroyo, 2012, p. 96). Este proceso lo deben llevar a cabo las municipalidades.

El ciclo presupuestario se divide en: 1. la formulación presupuestaria, la cual se entiende como procedimientos y normas a nivel administrativo que permiten la elaboración del presupuesto. 2. Aprobación presupuestaria, los procedimientos y normas que permiten al ente contralor validar el presupuesto presentado y autorizar su ejecución. 3. Ejecución presupuestaria, se refiere a la manera en la cual se tienen establecidos los gastos para el cumplimiento de sus objetivos. 4. Fiscalización presupuestaria, que corresponde a la garantía de que el presupuesto se esté ejecutando como se tiene establecido. 5. La evaluación presupuestaria, referida al análisis de lo ejecutado y sus resultados tangibles y financieros (Arroyo, 2012).

Asimismo, el ciclo presupuestario se alcanza mediante una correcta coordinación normativa e institucional de los recursos financieros; esta es la sinergia entre las leyes y las instituciones para poder llevar a cabo este elemento; la vigilancia de la eficiencia de los controles internos y de los fondos públicos, son los parámetros jurídicos e institucionales que entrelazados permiten el funcionamiento correcto del sistema. Esta coordinación la determina la normativa que regula a las diferentes instituciones y que permite a cada una ejercer una función específica para la cual se crearon.

Todo el ciclo anterior debe cumplir con las características de eficiencia y eficacia, con el fin de brindar valor público a la sociedad, en este caso, por parte de la Municipalidad. El ciclo presupuestario entonces, no debe verse solamente como un aspecto meramente financiero, sino que este permite además de valorar el contenido económico, integrar en sus fases la relación que tiene con los objetivos planteados y los servicios que se le otorgan a la población beneficiaria.

Otro elemento es la fiscalización externa, principalmente llevada a cabo por el ente contralor hacia la Municipalidad, en este caso. Dentro de ella se tiene la fiscalización del funcionamiento de las instituciones públicas, según González (2005) este se enfoca en criterios administrativos, los cuales fiscalizan los procesos establecidos con sus respectivos resultados mediante la utilización razonable de los recursos públicos. Esta fiscalización la ejercen diferentes instituciones según les incumba. A diferencia del Ciclo Presupuestario, esta fiscalización se enfoca más a la vigilancia de la razón

de ser de la institución, en este sentido intervienen instituciones como la Defensoría de los Habitantes, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, entre otros.

Lo anterior se entiende entonces como la fiscalización de ente a ente, lo cual según O'Donnell es el llamado "control horizontal" (Villareal, 2004). En el caso del control a las Municipalidades el principal ente contralor es la Contraloría General de la República, la cual tiene la potestad para sancionar en el caso del incumplimiento de los procesos establecidos; sin embargo existen otras instituciones que pueden controlar pero que no necesariamente tienen poder sancionatorio.

Asimismo como parte de la fiscalización externa, está la exigencia de información confiable y oportuna, potestad de la Contraloría, otorgada por la Ley de Control Interno. Esta, le permite observar los criterios básicos de control interno establecidos en cada Municipalidad.

De tal manera, este elemento se entiende como la intervención de instituciones de control con el fin de fiscalizar que cada ente cumpla con lo establecido por Ley, son instituciones que tienen alguna relación con las municipalidades y deben fiscalizar si estas cumplen con su razón de ser.

La fiscalización interna es el otro elemento del eje de gestión. Dentro de esta fiscalización se encuentra la exigencia de información confiable y oportuna a nivel interno de la institución; esto permite obtener la información requerida y garantizar así que las municipalidades realizan sus actos de una forma eficiente y eficaz, según se establece en el Código Municipal. La exigencia de información confiable y oportuna, más el cumplimiento del orden jurídico y técnico, tiene como fin según, la Ley de Control Interno, la protección del patrimonio público.

Finalmente, el último elemento del grupo de gestión es la vigilancia a entes contralores; la cual se visualiza como un cambio en la estructura típica de control, ella no solo es la evaluación de un ente a otros, sino que existe una vigilancia de unos a otros, es una atención mutua de las acciones que realizan. A esto se agrega la vigilancia de organismos internacionales, la cual forma parte del control; consiste en la observación realizada desde instancias fuera del territorio nacional para definir parámetros de rendición de cuentas sobre los países evaluados (Schedler, 2007).

En el ámbito del control de la gestión, se tiene entonces estos cuatro elementos, uno es el Ciclo presupuestario, que incluye la formulación, aprobación, ejecución, fiscalización y evaluación de los fondos; segundo se tiene la fiscalización externa, ejercida por diferentes entidades en materia de su competencia; tercero la fiscalización interna, relacionada con todos los aspectos de funcionamiento a lo interno de las municipalidades; y cuarto la vigilancia a entes contralores, tanto por otras entidades como por los organismos internacionales facultados para esa labor.

4.3.1.3 Elementos de control jurídico

Con respecto al control desde el punto de vista jurídico, este se da, en un primer elemento, desde la fiscalización legal de las acciones del Estado; este consiste en procesos judiciales contra instituciones o personas que son parte o tienen vinculación con la Administración Pública, este incluye procesos administrativos y penales, con las sanciones o penas que correspondan según el caso.

De la mano con lo anterior está el segundo elemento de este componente, el cual consiste en el cumplimiento de la Ley por parte de los funcionarios como lo establece la Constitución Política en su artículo 11, el principio de legalidad. La diferencia con el anterior, radica en que este es de orden constitucional y por ende, en principio, no tiene el mismo nivel sancionatorio, pero sí el mandato de obligatoriedad de la municipalidad o funcionario que se encuentre incurriendo en la falta para llevar a cabo la acción recurrida.

4.3.1.4 ¿Cómo se lleva a cabo el control? Elementos operacionales

Anteriormente se estableció el concepto de control en tres diferentes categorías, con un total de siete elementos básicos. En este apartado se explica cómo se ejecutan esos conceptos, los procedimientos que se deben seguir para su cumplimiento, así como los instrumentos que facilitan la ejecución del control dentro de las municipalidades.

En primer lugar se tiene el aspecto de control social con las acciones de grupos ciudadanos; este control se operacionaliza mediante dos mecanismos: institucionales o formales y no institucionales o informales. Los mecanismos formales se entienden como los dispuestos en la normativa como en el Código Municipal, Constitución Política, lo que dicta la Contraloría, las auditorías entre otras; son los mecanismos

que ejercen otras instituciones o que bien la normativa faculta para que las agrupaciones lo ejerzan. Los mecanismos informales son los que se crean desde la ciudadanía por medio de grupos de presión social para dar respuesta a alguna necesidad o situación que ellos consideran que no está resuelta.

En el primer elemento, el escrutinio, este se lleva a cabo mediante el proceso de elección popular, en el cual se ejerce un proceso de investigación de las candidaturas para decidir quién es el mejor candidato para ejercer la Alcaldía así como de los regidores correspondientes y los demás puestos de representación existentes, lo que conlleva a tomar la decisión de elegir al mejor candidato posible. Además de lo anterior se escruta cuando la administración está en su gestión, se hace desde las instituciones de control a la Municipalidad y desde la ciudadanía a la Municipalidad. Como bien se explicó anteriormente, el escrutinio se ejerce desde el comienzo del proceso electoral hasta la finalización de la administración.

La manera de escrutar de los ciudadanos suele ser muy variada, en la primera etapa puede darse desde la asistencia a los debates y actividades políticas que permiten discernir sobre quiénes son las posibles personas para entrar a administrar la Municipalidad. También es posible el escrutinio mediante la investigación de la vida privada y pública de estas personas o, bien, mediante lo que los demás comenten. Al fin y al cabo este proceso lo definen los ciudadanos como consideren la mejor manera de ejercer la democracia dentro del proceso electoral.

En la segunda parte intervienen las instituciones por medio de sus procedimientos, en este caso el mejor ejemplo es la Contraloría, mediante el control periódico que tienen sobre las municipalidades, desde la elaboración y aprobación presupuestaria hasta la evaluación de la ejecución de su presupuesto. Por otro lado la ciudadanía lo lleva a cabo mediante la vigilancia de toda la gestión de la administración, puede proceder mediante el diálogo de aquella con la administración, en el caso de que no se estén dando los resultados esperados; o bien, mediante otros mecanismos de presión social como las huelgas, la divulgación de actos u omisiones en redes sociales o mediante la colaboración de los medios de comunicación.

El otro elemento es el monitoreo del comportamiento de los funcionarios; como se habló en párrafos anteriores, este es ejercido por la ciudadanía hacia los funcionarios; es parte de los mecanismos formales e informales que se presentan dentro del control

a las municipalidades. Este control se ejerce cuando la ciudadanía no está conforme la labor de los funcionarios, estos pueden ser administrativos o personas que estén ejerciendo el puesto de la alcaldía o en el Concejo. El proceso de monitoreo va enfocado a funcionarios que estén realizando una labor deficiente, esto según los parámetros de cada individuo o grupo de individuos.

El procedimiento puede variar dependiendo de qué objetivo se tenga, la primera es mediante quejas presentadas a directamente al Concejo Municipal, alcaldía o administración municipal sobre el tema específico del cual se considera no se está haciendo lo correcto por parte del funcionario; se puede realizar como individuo o grupo ciudadano, directamente o mediante un grupo formal como un Comité Cantonal o Asociación de Desarrollo; si esto no es suficiente para la ciudadanía, se presentan quejas en otros niveles como las denuncias formales a la Contraloría General de la República u otras instituciones como la Defensoría de los Habitantes; o bien, si el tema trasciende estas instancias, se accede al sistema judicial mediante una denuncia legal.

Los medios de comunicación, en estos casos, son un aliado de la ciudadanía, ya que funcionan como una plataforma para presentar las inconformidades de la ciudadanía y se convierten en una manera de presión social hacia la administración para solucionar la situación que aqueja al ciudadano o al grupo de ciudadanos.

Con respecto a la evidencia del cumplimiento de objetivos, la mejor manera de ponerlo en práctica es mediante las herramientas creadas por la Municipalidad; la principal característica de esta herramienta es que debe ser accesible y entendible para toda la ciudadanía. El proceso consiste en que la población se entere de manera constante y mediante evidencias entendibles cómo se van cumpliendo los objetivos del Plan Cantonal, del Plan Anual Operativo o cualquier otro plan estratégico que se esté ejecutando.

Actualmente existe un sin número de plataformas tecnológicas para facilitar esta información, además de las formas tradicionales -para las personas que son parte de la brecha tecnológica- como los periódicos, brochures y anuncios por las comunidades; son variadas las maneras que la alcaldía puede utilizar para cumplir con ese objetivo. Es importante recalcar que esta evidencia se debe presentar mediante parámetros de comparación para entender el avance; sin embargo como se

dijo anteriormente deben ser entendibles para toda la población. Por último se tiene las denuncias ciudadanas, estas se dan mediante la presentación formal de denuncias cuando todos los demás recursos, los cuales se han venido desarrollando, se agotan.

Ahora bien en la categoría de gestión el primer elemento es el ciclo presupuestario, que en párrafos anteriores se explicó conceptualmente, se lleva a cabo con base en lo desarrollado en el Código Municipal. Primeramente comienza con la presentación del proyecto de presupuesto ordinario al Concejo Municipal por parte del Alcalde a más tardar el 30 de agosto; junto con esto, se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo, elaborado por la alcaldía, el cual constituye la base del proceso presupuestario. A continuación se celebra el acuerdo sobre el presupuesto ordinario, el cual rige del 1° de enero al 31 de diciembre, incluye ingresos y egresos probables.

Luego el ente contralor, la Contraloría General de la República, aprueba el presupuesto ordinario y extraordinario. El ordinario se debe presentar al 30 de setiembre y los extraordinarios dentro de los quince días siguientes de su aprobación. Como parte del control diario, la alcaldía debe presentar las nóminas de pago extendidas al contador o auditor municipal, estas deben incluir el número de orden, el monto, el destinatario y la subpartida contra la cual se hará el cargo.

Por último se debe presentar el informe de ejecución del presupuesto ordinario y extraordinario al 31 de diciembre, quien ejerce la alcaldía la presenta al Concejo para la valoración del cumplimiento de las metas fijadas, la liquidación presupuestaria correspondiente para su discusión y aprobación. Una vez aprobada, esta, deberá remitirse a la Contraloría General de la República para su fiscalización, a más tardar el 15 de febrero.

Como otro elemento, se tiene la fiscalización externa. Esta se lleva a cabo mediante los procesos definidos por los entes contralores; la Contraloría General de la República, puede controlar el funcionamiento de las instituciones mediante sus procesos de control de los controles internos que aplican las municipalidades; esto, mediante la verificación de la legalidad de dichos controles, además de asegurarse que los controles sean eficientes.

Por otro lado la fiscalización externa también se lleva a cabo mediante el proceso del ciclo presupuestario, explicado anteriormente; aunado a lo anterior, esta institución, en cualquier momento en el transcurso del año, puede realizar auditorías financieras y operativas, las cuales permite encontrar situaciones fuera de lo estipulado por la normativa o de aspectos por mejorar dentro de los procesos financieros, administrativos y operativos municipales.

Con respecto de la fiscalización interna municipal, esta se basa en los lineamientos establecidos por el propio gobierno local, estos reglamentos se nutren de lo que la Contraloría y la Ley de Control Interno estipulan cada uno en sus disposiciones. Estos procesos de fiscalización interna se realizan enfocados en la correcta utilización de los fondos públicos para la protección del patrimonio público, por ende se deben realizar evaluaciones periódicas de los funcionarios públicos mediante lo que se define en la evaluación de desempeño y por otra parte la auditoria interna de los recursos financieros y su utilización. Estas evaluaciones, además de permitir la detección de situaciones anormales dentro de los procesos y dar oportunidades de mejora, también son insumos para la preparación de las evaluaciones externas de los entes Contralores.

Ahora bien, se ha explicado ampliamente que el control a las Municipalidades se hace a nivel presupuestario, financiero y administrativo, para vigilar la buena utilización de los recursos; asimismo se sabe que existen procesos claramente definidos por el ente Contralor que incluso define la forma de los controles internos municipales. También se ha resaltado que este control va enfocado en materia presupuestaria-financiera, sin embargo es importante resaltar que el fin último de la normativa, las leyes y los entes contralores no debe enfocarse en procesos administrativos únicamente en que el ingreso liquide un egreso.

Es aún más importante comprender el porqué la Municipalidad tiene un ciclo presupuestario anual y con qué objetivo lo elabora y ejecuta. Como bien se mencionó en párrafos anteriores, todo el proceso financiero y presupuestario va ligado a un Plan Anual Operativo o a un Plan Cantonal, cada uno de estos planes tiene objetivos por cumplir en diferentes áreas para resolver diferentes problemáticas o brindar nuevas iniciativas a la comunidad, las cuales deben tener un impacto social, preferiblemente positivo. Cuando se habla de estos impactos y de la resolución de necesidades, la

manera de saber cuáles han sido o qué se ha cubierto, no es mediante el resultado de lo ejecutado versus lo planeado en términos monetarios o presupuestarios; sino es mediante los resultados cualitativos que permiten al fin y al cabo gestionar la razón de ser de los gobiernos locales.

Los parámetros para esta evaluación deben estar determinados en el Plan Anual Operativo o el Plan Cantonal, los cuales deben permitir dicha evaluación; se podría entrar en detalles de qué debe o no tener cada uno de estos planes, sin embargo eso corresponde a otra investigación. Bajo la premisa de que el presupuesto debe responder a un plan y con base en toda la explicación anterior, el presupuesto no es un fin en sí mismo sino una herramienta importante para cumplir con los objetivos; dicha herramienta, sin duda alguna cuenta con el control necesario para su funcionamiento.

Como último elemento de la categoría de gestión se tiene la vigilancia a entes contralores, esta se lleva a cabo mediante la coordinación interinstitucional para la vigilancia entre ellas; además de la vigilancia internacional. La vigilancia entre entes se debe llevar a cabo como un triángulo en el cual la Contraloría vigila a la Municipalidad, la Municipalidad a un ente "X" y el ente "X" vigila a la Contraloría. Este mecanismo que no se aplica actualmente, ayuda a controlar que el ente Contralor también esté haciendo las cosas bien, que esté manejando sus recursos efectivamente y además se utiliza como herramienta para sugerir mejoras en los sistemas de control y evaluación de ellos mismos. Esto siempre en función de que no se vuelva un asunto excesivamente burocrático.

Con respecto a la vigilancia internacional existen tratados internacionales que obligan a las instituciones del Estado a tener bajo control y en orden los temas de control, transparencia y, en general, de rendición de cuentas; tal vez no son tan específicos en temas de control, pero si en las otras aristas directamente relacionadas entre sí, este es un control más político que se ejecuta mediante la confianza adquirida hacia Costa Rica en temas de rendición de cuentas, que afecta directamente las inversiones en el país y por ende la economía.

Por último está el eje jurídico; este contiene la fiscalización legal de las acciones de las municipalidades, las cuales se operacionalizan mediante los procesos disciplinarios y contenciosos administrativos, si es el caso; esta es siempre la última

opción a la que se recurre; sin embargo es sabido que existen decenas de ejemplos de estos casos en los Gobiernos Locales, porque se presentan denuncias por parte de lo ciudadanía hacia la Municipalidad o hacia funcionarios específicos; esto es un claro ejemplo de cómo todas las formas de control anteriormente mencionadas no fueron eficientes o cuando el caso en sí era tan grave que no se podía resolver con otras opciones.

Por último y relacionado con el párrafo anterior es de suma importancia reconocer que cualquier funcionario municipal debe apegarse al artículo 11 de la Constitución Política, el principio de legalidad en el cual se explica que los funcionarios solo deben hacer lo que la Ley les permite. Este punto es importante ya que al no cumplirse se puede presentar una acción de inconstitucionalidad, donde la Municipalidad y la persona funcionaria se pueden ver severamente afectadas por dicho proceso.

4.3.1.5 Instrumentalización del control

En cuanto a las acciones de grupos ciudadanos, estas se ejecutan con diferentes instrumentos ligados a los procesos de control. Entre ellos la queja ciudadana, la acción legal, los medios de comunicación, el voto, los informes y los Planes Anuales Operativos. La queja se puede dar de dos maneras, verbal o escrita. Cualquier ciudadano puede presentar una queja a la Municipalidad, directamente o con el uso de plataformas como las que brindan los medios de comunicación, los cuales también se convierten en una herramienta. Los medios de comunicación son un instrumento ya que permiten dar un mensaje masivo en el cual se exponga alguna situación de incumplimiento con la labor.

Además la denuncia es otro instrumento utilizado, esta es de carácter legal a diferencia de la queja es una manifestación de una incomodidad mientras que la denuncia es cuando se activa el proceso legal en contra de una acción u omisión por parte de la administración o de quién ejerza la función.

Por otro lado el voto es el instrumento más representativo de la democracia, ya que es la manifestación popular de la preferencia de la ciudadanía. El voto se utiliza en las elecciones de cargos de representación de la Municipalidad y además se utilizan en procesos como plebiscitos y referéndums según lo estipulado en el Código Municipal.

Asimismo los informes de la administración son un documento donde se expone de manera general o detallada la situación actual de las acciones de la administración; este informe puede ser de departamentos, funcionarios, comisiones, comités, Concejo Municipal u alcaldía. En el Plan Anual Operativo se plantean los objetivos estratégicos de la Municipalidad, además este instrumento permite realizar un cotejo entre lo planificado al inicio de un periodo con los resultados obtenidos al final al compararse con los informes.

En el caso del Ciclo Presupuestario la normativa es el instrumento que permite verificar que se puede o no hacer en materia presupuestaria y la explicación de los procesos para la aprobación del presupuesto. Además el manual de cuentas por objeto de gasto es un instrumento que permite la codificación del gasto y también limita sobre qué se puede presupuestar. Por último en materia presupuestaria el Sistema Integrado de Aprobación Presupuestaria es la herramienta utilizada por la Contraloría para aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades y llevar el control presupuestario.

Con respecto a la fiscalización interna y externa, el instrumento es la normativa ya que dicta los parámetros para la inspección de entes, órganos y funcionarios hacia la función municipal. Con respecto de la vigilancia de entes contralores además de la normativa los tratados internacionales también establecen la posibilidad de que organizaciones internacionales puedan ejercer control.

Por último, en relación con la fiscalización legal de las acciones del Estado y el cumplimiento de la Ley por parte de los funcionarios, se utilizan las denuncias, ya explicadas en el eje de acciones de grupos ciudadanos, como instrumento legal; mientras que los recursos son la herramienta constitucional para presentar cualquier tipo de acción contra las decisiones de las municipalidades que vayan contra lo establecido por la Constitución y por los principios generales de la Administración Pública, entre ellos se encuentran los recursos de Amparo.

De este modo, los elementos en el control de la rendición de cuentas que deben cumplir las municipalidades pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Cuadro 13

Elementos de control social, de gestión y jurídicos en la rendición de cuentas municipal

Control	Conceptual	Operacional	Instrumental
Social	1. Acciones de grupos ciudadanos: Escrutinio, Monitoreo, Evidencia, Denuncia	1. Mecanismos institucionales y no institucionales	1. Queja o denuncia, medios de comunicación, voto, informes, Plan Anual Operativo
De gestión	2. Ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, evaluación 3. Fiscalización externa 4. Fiscalización interna 5. Vigilancia a entes contralores	2. Seguimiento de lineamientos y procedimientos establecidos por la contraloría 3. Procesos definidos por entes contralores 4. Mecanismos establecidos para la vigilancia del funcionamiento interno 5. Coordinación interinstitucional para su mutua vigilancia; así como la vigilancia internacional	2. Normativa, Manual de cuentas por objeto del gasto 3. Normativa 4. Normativa 5. Normativa y tratados internacionales
Jurídico	6. Fiscalización legal de las acciones del Estado 7. Cumplimiento de la Ley por parte de funcionarios (principio de legalidad)	6. Procesos disciplinarios y contenciosos administrativos 7. Procesos constitucionales	6. Denuncias 7. Recursos de amparo y acciones de constitucionalidad

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación.
Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.3.2 Elementos conceptuales, operacionales e instrumentales de la transparencia

La transparencia no presenta elementos por separado, a diferencia del control, que se agrupa por áreas -social, de gestión y jurídico-. Así el establecimiento de estos elementos se da solamente con la explicación de su conceptualización, su operacionalización y su instrumentalización, directamente, sin necesidad de clasificarlos por categorías.

4.3.2.1 Conceptualización de los elementos de transparencia en la rendición de cuentas municipal

En este análisis, se habla de transparencia, el segundo componente de la rendición de cuentas, a diferencia del control, este es un concepto más abstracto en el que cada elemento está en directa relación con los demás. En este caso, se cuenta con tres elementos básicos, la apertura de información, el acceso a la información y la visibilización de la información.

El primer concepto de transparencia es la apertura de la información, la cual entiende que como un acto voluntario de la administración para divulgar datos e información relacionados con su gestión; se parte de la premisa de que esta información es verdadera y abarca todo el espectro del accionar municipal; además, la información que se brinda a la ciudadanía es entendible por cualquier persona y le permite comprender cómo se desarrollan los temas de su intereses, de manera clara y sencilla.

Como resultado de la apertura de la información se da el acercamiento de la ciudadanía, lo cual es la generación de una vinculación entre la ciudadanía y la administración mediante acciones que abran espacios en los que la ciudadanía se acerque y se sienta identificada con la gestión de la Municipalidad, es una divulgación activa de la información para monitorear las acciones del gobierno local.

Como se sabe, existe información que por su contenido de seguridad se debe mantener oculta, en casos muy específicos, como secretos de Estado, o bien la que es sensible por formar parte de un proceso legal; esto conlleva a que la transparencia tenga cierto grado de opacidad, lo cual es recomendable. Sin embargo, puede existir la opacidad por conveniencia, aquella en la que la administración no quiere que se dé

a conocer algunas de sus acciones u omisiones, este tipo de opacidad es inaceptable; no obstante es una práctica que se puede volver común por conveniencias políticas, lo que la convierte en un acto incorrecto.

Por el motivo anterior, se han creado mecanismos que permiten conocer esa información oculta, se trata entonces del segundo elemento de la transparencia, el acceso a la información. Este se tiene en principio como un elemento aparte de la transparencia; pero que va ligado a ella, ya que se entiende como “un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno” (Aguilar, 2008, p. 11); en otras palabras, funciona como una alternativa legal y constitucional de obtener la información cuando no hay apertura total.

Existen lineamientos legales que le dan potestades a instituciones y órganos para acceder a la información relacionada con la gestión de la administración; como la Ley de la Contraloría General de la República que permite el acceso a información sensible y por ende llevar a cabo su labor contralora de manera eficiente.

Por otro lado, también a nivel legal, desde lo establecido en el Código Municipal y la Ley de Control Interno, se le permite el libre acceso a quienes realizan auditorías. Estos tres aspectos relacionados con entes contralores, auditores y ciudadanía son los que conforman el segundo elemento del eje de transparencia, el acceso a la información.

Finalmente, la visibilización es el tercer elemento de la transparencia. Este consta de dos factores, el primero es la posibilidad de ver la verdad completa sin tratar de cambiar la verdad de alguna u otra forma (Aguilar, 2008). Va ligado con la apertura que debe tener la administración, con lo que esta le permite a la ciudadanía observar.

A lo anterior se agrega la vigilancia de espacios públicos como segundo factor, lo cual se refiere al poder de la ciudadanía para corroborar que las acciones de la administración se den dentro de lo establecido por la normativa. Este factor, se entiende unido al acceso de la información, en el sentido de que en ocasiones es la ley la que le permite a la ciudadanía observar las acciones que la administración no muestra por voluntad propia.

A partir de lo anterior, se entiende que la visibilización es la posibilidad de ver todas las acciones y omisiones de la administración; lo cual, en un sistema democrático como el costarricense en el que el pueblo tiene y delega el poder, utiliza diferentes herramientas para vigilar el poder otorgado. La unión de la apertura y el acceso son los que dan una visibilización total de la verdad y por ende engloban la transparencia.

4.3.2.2 Operacionalización e instrumentalización de los elementos de transparencia en la rendición de cuentas municipal

Dentro de la operacionalización e instrumentalización de la transparencia, se puede decir que esta lleva a cabo mediante la creación de espacios, programas, plataformas o cualquier otro medio para divulgar la información a través de los medios de divulgación disponibles. Además hay procesos establecidos por la normativa y la obtención de la información de interés.

Así, en primer lugar se entiende que la creación de espacios para la divulgación de la información es la parte operativa de la apertura de la información. Esta se alcanza por medio de la utilización de los medios de divulgación, los cuales funcionan como instrumento para que la administración dé a conocer la información que considera debe tener la ciudadanía acerca de su labor; entre estos están la rendición de informes de egresos, presentación de informes de labores, presentación de liquidaciones presupuestarias, rendición de informes de las unidades administrativas, disponibilidad de la información y la publicidad de los actos del gobierno.

Por otra parte, la operacionalización del acceso a la información se alcanza gracias al seguimiento de los procesos establecidos por la normativa para que tanto las entidades como la ciudadanía puedan obtener la información que deseen tales como el acceso a acuerdos tomados, acceso a actas de aprobación presupuestaria, declaración de bienes. De este modo se deduce que el instrumento principal para el acceso es la normativa vigente al momento.

Por último la obtención de la información de interés es la forma de operacionalizar la visibilización de la información; esta se logra mediante diferentes plataformas o medios que permiten obtener la información deseada. Para esto, se vale tanto de los instrumentos dados por la apertura como también por los que da el acceso; en otras palabras, esta operacionalización e instrumentalización es la unión de los dos

primeros ejes, pero enfocados en lo que cada persona desea conocer sobre la administración.

De este modo, los elementos conceptuales, operacionales e instrumentales de la rendición de cuentas en las municipalidades se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 14

Elementos de transparencia en la rendición de cuentas municipal

Conceptual	Operacional	Instrumental
1. Apertura de información	1. Creación de espacios, programas, plataformas o cualquier otro medio para la divulgación de la información	1. Medios de divulgación
2. Acceso a la información	2. Procesos establecidos por la normativa	2. Normativa
3. Visibilización de la información	3. Obtención de la información de interés.	3. Medios de divulgación y Normativa

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.3.3 Elementos conceptuales, operacionales e instrumentales de la participación ciudadana

En este apartado se definen los elementos conceptuales, operacionales e instrumentales de la participación ciudadana; esto se obtiene a partir de lo analizado en los capítulos anteriores. Los dos elementos de los cuales se habla son: el derecho al sufragio y el involucramiento activo de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

4.3.3.1 Conceptualización de la participación ciudadana

Los elementos de la participación ciudadana son el derecho al sufragio y el involucramiento activo de la ciudadanía desde la conceptualización. En primer lugar

se tiene el derecho al sufragio, estipulado en la Constitución Política como la “función cívica primordial y obligatoria... por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil” (Artículo 93). Este tipo de participación requiere por lo tanto cumplir con el requisito de la mayoría de edad y de la inscripción en Registro Civil, esto limita la participación.

Este mecanismo se aplica en la elección de los Gobiernos y en los diferentes instrumentos brindados por el Código Municipal como los cabildos, referendos y plebiscitos, los cuales se utilizan con menor frecuencia, aunque siempre son parte de las posibilidades de participación de la ciudadanía.

Por otro lado la participación ciudadana se entiende como el involucramiento activo de la ciudadanía que consiste en el ejercicio permanente de los ciudadanos dentro de la toma de decisiones de la Municipalidad. Este ejercicio permanente implica una apertura tanto de la ciudadanía como de la administración para que exista un acercamiento y apoyo mutuo en el proceso de toma de decisiones y en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Es importante rescatar que la posibilidad de opinar no es lo mismo que el involucramiento activo, ya que la opinión muchas veces se limita a decir lo que se piensa, sin argumentos o conocimientos del proceso del cual se está emitiendo la opinión; por su parte el involucramiento activo implica conocer, entender y proponer sobre lo que debe tomar decisiones.

4.3.3.2 Operacionalización e instrumentalización de la participación ciudadana

Operacionalmente la participación ciudadana se lleva a cabo mediante la participación en las deferentes elecciones y votaciones y mediante la asistencia regular a espacios públicos de participación.

El proceso en la participación en las elecciones populares implica algo más allá de simplemente el ejercicio de asistir a la urna; también abarca la posibilidad de participar del proceso de concientización que se liga con el obtener conocimiento sobre qué, por qué, los pros y contras de lo que se someta a votación, de la decisión de por quién votar; en otras palabras, significa informarse. Si bien es cierto el voto es el instrumento con el cual se lleva a cabo el proceso, conlleva más responsabilidad por parte de las personas.

La asistencia regular a espacios públicos de participación es la evidencia de un involucramiento activo. Existe normativa que determina espacios formales de participación los cuales cuentan con los procesos establecidos como lo indica el Código Municipal y otras leyes y reglamentos. Estos espacios se manifiestan en Asociaciones de Desarrollo, Comités Cantonales, Concejo Municipal, direcciones territoriales, entre otros.

De este modo, los elementos de la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas a nivel municipal se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 15

Elementos de participación ciudadana en la rendición de cuentas municipal

Conceptual	Operacional	Instrumental
1. Derecho al sufragio	1. Participación en las diferentes elecciones y votación	1. Voto
2. Involucramiento activo	2. Asistencia regular a espacios públicos de participación	2. Espacios públicos

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

4.3.3.3 Definiciones de control, transparencia, participación ciudadana

Una vez establecidos los elementos básicos del control, transparencia y participación ciudadana que deben tener las municipalidades en Costa Rica; y tras la explicación conceptual, operacional e instrumental de cada uno de estos componentes, corresponde entonces definir qué es cada una de estas categorías, así como también definir el concepto de rendición de cuentas.

En primer lugar, el control, a partir de lo discutido durante esta investigación, se define como el acompañamiento ciudadano y estatal que se da antes, durante y después de las acciones de la administración para velar por el cumplimiento de sus objetivos, posee potestades sancionatorias otorgadas por la legislación.

La sanción, sin embargo, no es el objetivo del control, sino que es una consecuencia ante un accionar incorrecto de la administración; esta puede ser social por parte de la ciudadanía, de gestión por parte de los entes contralores o bien, incluso, penal por parte del poder judicial (jurídico).

De la mano con el control está la transparencia, en segundo lugar; esta se define como la visibilización de las acciones de la administración ya sea por iniciativa (apertura) de las entidades y la ciudadanía o por la posibilidad que la legalidad (acceso) le da a la ciudadanía o instituciones para obtener información específica de esas entidades.

Además, el tercer aspecto que va ligado al control y a la transparencia, es la participación ciudadana, la cual se entiende como el derecho y deber de la población de involucrarse activamente en los espacios de apoyo para la toma de decisiones de la administración, siempre en beneficio de la propia ciudadanía

4.3.3.4 Definición de rendición de cuentas municipal con base en los resultados de la investigación

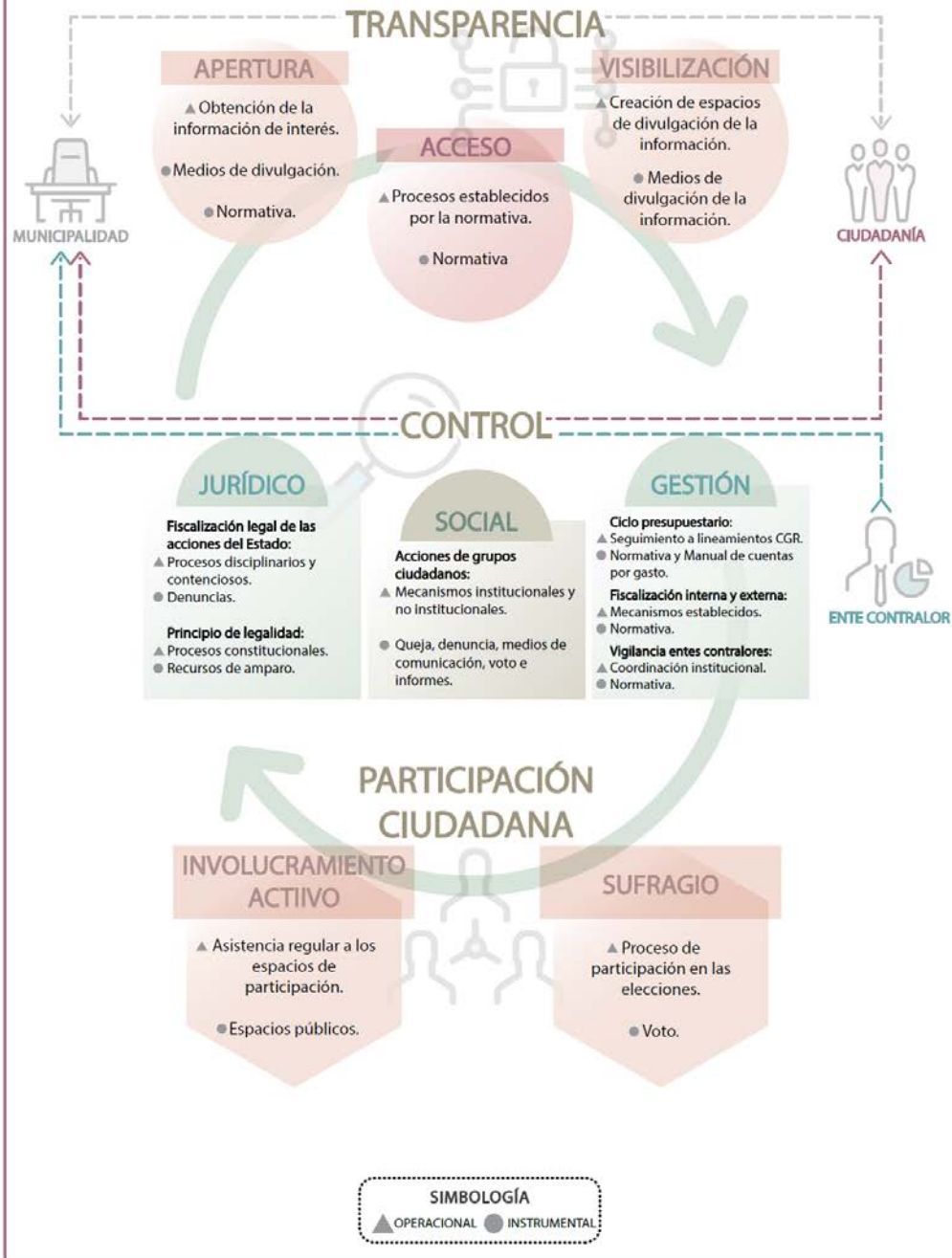
Los tres componentes, control, transparencia y participación ciudadana, son los que permiten la rendición de cuentas, la cual a su vez se entiende como el acompañamiento (control) entre la ciudadanía (participación ciudadana) y la administración, con apoyo de entes contralores (control), para visibilizar (transparencia) las acciones de la administración; en el cumplimiento de los objetivos planteados al inicio de la gestión, cuyos resultados finales se plasman en un informe al terminar un periodo administrativo.

El siguiente esquema representa cómo interactúan estos tres componentes en la rendición de cuentas:

Esquema 1

Elementos de la rendición de cuentas municipal

ELEMENTOS BÁSICOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

De este modo, el control, la transparencia y la participación ciudadana se deben articular de manera tal que funcionen como un sistema que supere los aspectos normativos, en conjunto con sus elementos, para obtener resultados esperados manifestados en una rendición de cuentas efectiva y real.

Para cumplir con el proceso de rendición de cuentas, las municipalidades deben considerar que toda su información sea visibilizada; para esto, se utilizan los medios de divulgación necesarios para que a su vez se pueda ejercer un control social, de gestión y jurídico de todas sus acciones, así como propiciar los espacios y mecanismos para el involucramiento activo de la ciudadanía.

A partir de esto se puede preguntar cuáles son los aspectos sobre los cuales las municipalidades deben informar a la comunidad, estos se proponen a continuación:

- **Objetivo:** En este se explica qué es lo que se quiere cumplir según el Plan Anual Operativo y el Plan Cantonal.
- **Meta:** Se explica de qué manera se cumple el objetivo planteado.
- **Responsabilidad operativa:** Se indica cuál es la persona o personas encargadas de llevar a cabo las metas y objetivo.
- **Presupuesto:** Se indican los fondos designados para el cumplimiento del objetivo.
- **Procedimiento:** Se exponen cuáles son los pasos que se siguen para alcanzar las metas y el objetivo.
- **Beneficiarios:** Se indica cuáles son las personas del cantón que se ven beneficiadas con el cumplimiento del objetivo.
- **Alianzas estratégicas:** Se explica con cuáles actores externos se involucran en el cumplimiento del objetivo.
- **Obstáculos:** Se explica con claridad qué limitaciones se tienen para alcanzar el objetivo.
- **Resultado:** Se indica si el objetivo se ha alcanzado o no, su grado de cumplimiento.
- **Impacto social, económico y cultural:** Al cumplirse el objetivo, con el transcurso de un periodo determinado, se puede medir el impacto del cumplimiento del objetivo en estos tres rubros.

Lo anterior se traduce en que cada objetivo debe brindársele a la población en un cuadro separado; para su divulgación, se pueden utilizar diferentes plataformas para que la ciudadanía pueda observar cómo va avanzando el cumplimiento de cada una de ellas; este acto de transparencia permite a su vez llevar un control desde los diferentes ejes, social, de gestión y jurídico; con lo que se propicia a la vez la participación ciudadana. Esto puede representarse gráficamente de la siguiente manera en los informes:

Cuadro 16

Ejemplo de tabla de información mínima requerida en la rendición de cuentas municipal

Objetivo	
Meta	
Responsabilidad operativa	
Presupuesto	
Procedimiento	
Beneficiarios	
Alianzas estratégicas	
Obstáculos	
Resultado	
Impacto social, económico, cultural	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada durante la investigación. Copyright por Zaynab González Porras, 2017.

5. Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Conclusiones

Tras realizar el análisis de los elementos básicos de la rendición de cuentas a nivel municipal, desde la legislación, teoría existente y opinión de personas expertas en el tema; además de lo expuesto en los informes de labores de las municipalidades; se extraen las siguientes conclusiones sobre aspectos conceptuales, operacionales e instrumentales.

En materia de control, se tiene a nivel legal, que el elemento conceptual es la verificación del cumplimiento del principio de legalidad y del uso adecuado de los recursos y fondos públicos. Por su parte, el operacional son los procedimientos de verificación del cumplimiento de la correcta gestión del ciclo presupuestario, del cumplimiento de obligaciones de los funcionarios y del logro de los objetivos y fines institucionales. Mientras que instrumentalmente es conjunto de lineamientos y directrices emitidos por la Contraloría y por las municipalidades para facilitar la implementación de los procedimientos de control.

Por su parte, la transparencia a nivel legal presenta el elemento conceptual como el acceso a la información, no solo por parte de las entidades encargadas de cumplir con labores específicas, sino también por parte de la ciudadanía. El operacional corresponde a los mecanismos que permiten el acceso a la información a las instituciones, ciudadanía y funcionarios. Finalmente, el instrumental es el marco legal, lineamientos y manuales creados por cada institución.

La participación ciudadana a su vez presenta el elemento conceptual como el involucramiento activo de la ciudadanía en la generación de políticas públicas que le afecten. Operacionalmente el elemento corresponde a los mecanismos establecidos por la legislación. Instrumentalmente son los lineamientos creados con base en la normativa para el cumplimiento de la participación.

Teóricamente, por su parte establecen que el elemento de control es, conceptualmente hablando, vigilancia y verificación de la legalidad de las acciones del Estado y de la utilización de los fondos públicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales. Operacionalmente corresponde a los procesos de fiscalización y verificación utilizados por la ciudadanía y por los entes contralores. E

instrumentalmente a los lineamientos que respaldan los mecanismos para la aplicación del control.

En cuanto a la transparencia, el elemento conceptual es la apertura y acceso de la información para que sea conocida por la ciudadanía e instituciones interesadas en obtener la información. Operacionalmente a los mecanismos establecidos por cada entidad y por el marco legal para que se dé la divulgación activa de la información. Instrumentalmente son los lineamientos para la divulgación de la información con amparo en el marco legal.

Sobre la participación ciudadana, conceptualmente el elemento corresponde al involucramiento activo de la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Operacionalmente el elemento son los mecanismos establecidos para ser parte de la toma de decisiones, creación de políticas públicas o bien mecanismo creados por los mismos movimientos sociales para exigir sus derechos en función del cumplimiento de la igualdad social, entre ellos: consultas ciudadanas, presupuesto participativo, asambleas ciudadanas. Instrumentalmente se entiende el elemento como los lineamientos establecidos por la ciudadanía o la administración para llevar a cabo los mecanismos o procedimientos.

Las entrevistas por su parte, arrojan que en control, el elemento conceptual es la vigilancia y verificación de las acciones (ya sean legales, éticas y morales) de los funcionarios y de la utilización de los fondos públicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y de los compromisos políticos adquiridos. El elemento operacional son los procesos de fiscalización utilizados por la ciudadanía y por los entes contralores. Mientras que el instrumental es el marco legal que respalda los mecanismos para la aplicación del control.

La transparencia por su parte, tiene como elemento conceptual la apertura de la información por parte de quien gobierna, con el fin de que la ciudadanía pueda acceder a ella y de este modo formar un criterio con respecto a temas relevantes. Operacionalmente son los mecanismos establecidos por las municipalidades para la divulgación de la información que sea del interés de la ciudadanía. Y el instrumental son los lineamientos y normativa, las cuales dan las pautas y herramientas específicas para la divulgación.

Por su parte, la participación ciudadana es, en su elemento conceptual, el involucramiento activo de la población en los procesos de toma de decisiones y en el alcance de las metas cantonales. Operacionalmente se tiene que el elemento son los mecanismos reales en los que la ciudadanía sienta que está aportando. Además, instrumentalmente son los lineamientos para llevar a cabo los mecanismos existentes.

De los informes, por su parte, se obtiene que el elemento conceptual del control corresponde al cumplimiento del mandato legal ligado al régimen municipal, entre estas la Constitución Política de la República de Costa Rica, Código Municipal y la Ley de la Contraloría General de la República. El operacional a la vinculación entre los objetivos planteados y el presupuesto ejecutado para un periodo específico. Instrumentalmente son los lineamientos establecidos por el ente contralor y por la misma municipalidad.

Sobre la transparencia se obtiene que el elemento conceptual es el acceso a la información. Operacionalmente corresponde a los mecanismos establecidos para la divulgación de la información. Instrumentalmente el elemento corresponde a los lineamientos para la divulgación de la información, en estos se indican las técnicas específicas para cumplir con este.

La participación ciudadana por su parte cuenta, en el componente de control, ve el elemento en la recepción del informe de labores por parte de la ciudadanía. En la operacionalización los mecanismos establecidos para hacer a la ciudadanía partícipe de las actividades municipales. Y en la instrumentalización a los lineamientos establecidos para hacer que la ciudadanía sea partícipe de las actividades cantonales.

A partir del análisis de los elementos anteriormente descritos, se presentan los siguientes elementos con los cuáles deben cumplir las municipalidades para rendir cuentas. Así, en materia de control se observa que, por su complejidad, este se divide en tres grandes áreas, a saber, control social, control de gestión y control jurídico, cada uno con sus elementos propios.

En el control social, conceptualmente se tiene el elemento de las acciones de grupos ciudadanos, que incluye subelementos como el escrutinio público, el monitoreo, la

evidencia y la denuncia de las acciones que realizan las personas en la función pública. La forma en la cual se operacionaliza es mediante los mecanismos institucionales y no institucionales para llevar a cabo estas acciones. Mientras que entre los instrumentos se pueden mencionar las quejas o denuncias, el uso de medios de comunicación para denunciar, el voto, los informes y el Plan Anual Operativo.

Dentro del control de gestión se tienen varios elementos, primero está el ciclo presupuestario, el cual consta de varios subelementos, la formulación, aprobación, ejecución, fiscalización y evaluación. La forma de operacionalizar esto requiere el seguimiento de lineamientos y procedimientos establecidos por la Contraloría. Para instrumentalizarse se tiene la normativa, el manual de cuentas por objeto del gasto y el Sistema Integrado de Aprobación Presupuestaria.

Otro elemento del control de gestión es la fiscalización externa, cuya operacionalización se da mediante los procesos definidos por los entes contralores; mientras que su instrumentalización se da por medio de la normativa vigente para ejercer la función contralora.

Además, se suma el elemento de fiscalización interna, cuya operacionalización se da mediante los mecanismos establecidos para la vigilancia del funcionamiento interno; la forma como se instrumentaliza es mediante la normativa creada para el efecto.

En este eje de control de gestión se tiene por último la vigilancia a entes contralores, cuya operación se da mediante la coordinación interinstitucional para su mutua vigilancia, así como para llevar a cabo la vigilancia internacional; todo esto se logra gracias a la normativa y a los tratados internacionales que funcionan como instrumentos.

Finalmente en materia de control, se tiene el jurídico, cuya conceptualización puede observarse primero como la fiscalización legal de las acciones del estado; que se operacionaliza con los procesos disciplinarios y contenciosos administrativos, esto se logra gracias al uso del instrumento de las denuncias. En segundo lugar, se tiene el cumplimiento de la ley por parte de funcionarios, cuya operacionalización se da mediante los procesos constitucionales, que a su vez se valen de los recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad.

Acerca de la transparencia, en esta se tienen tres elementos. El primero es la apertura de la información; que se operacionaliza mediante la creación de espacios, programas, plataformas o cualquier otro medio para la divulgación de la información; su instrumento serían por lo tanto los medios de divulgación. El segundo elemento es el acceso a la información, en el cual la operación se lleva a cabo por medio de los procesos establecidos por la normativa; de lo que se tiene como instrumento la normativa. El tercero se construye a partir de los dos primeros, es la visibilización de la información, cuya operacionalización se da por medio de la obtención de la información de interés, ya sea que se solicite o llegue por otros medios; para esto, se requiere entonces de medios de divulgación y normativa como instrumento.

Asimismo, el tercer componente de la rendición de cuentas municipal es la participación ciudadana, que consta de dos elementos básicos. Primero se tiene el derecho al sufragio, que se operacionaliza por medio de la participación en las diferentes elecciones y votaciones que se lleven a cabo en las municipalidades; por esto, el instrumento se entiende como el voto. En segundo lugar, se encuentra el elemento del involucramiento activo de la población del cantón; para llevar a cabo esto, se requiere entonces la asistencia regular a espacios públicos de participación; en este sentido, el instrumento consistiría en los espacios públicos creados para ese efecto.

A partir de los elementos anteriormente descritos, se entiende que la rendición de cuentas consta de tres componentes; de ellos se comprende, a grandes rasgos, que las municipalidades deben velar por el acompañamiento entre la ciudadanía y la administración, con apoyo de entes contralores, para visibilizar las acciones de la administración; en el cumplimiento de los objetivos planteados al inicio de la gestión, cuyos resultados finales se plasman en un informe al terminar un periodo administrativo.

Por su parte, se refleja que la rendición de cuentas en definitiva es un proceso integral que no depende de una sola condición o un solo elemento; se trata del funcionamiento en conjunto de diferentes condiciones y elementos tanto formales como informales; se trata de una condición en la que cada uno de los actores sociales es responsable de que esta se lleve a cabo de manera tal que se cree valor público, se fortalezca la democracia y se busque el bienestar general.

A nivel general según la información y análisis realizado se encuentra que Costa Rica tiene un amplio marco legal de referencia para el ejercicio del control en términos presupuestarios y administrativos, también cuenta con excelentes instituciones de control encargadas de velar por el cumplimiento de esta normativa y herramientas para poder cumplirlas. Sin embargo este control puede llegar a limitarse a cumplir con requerimientos normativos y no enfocarse en aspectos de fondo, como lo es el impacto social y económico de la gestión institucional, respondiendo a preguntas como: ¿Qué tanto se está beneficiando la sociedad con la gestión municipal? ¿Qué índices se han mejorado y cuáles no? ¿Cuál es la percepción de la ciudadanía hacia la Municipalidad? entre otros.

Por otro lado se evidencia la existencia informes de rendición de cuentas escuetos y con falta de información, los cuales no reflejan el accionar municipal, sino que por el contrario, brindan una serie de datos imposibilita a la ciudadanía entender aspectos mínimos como: qué objetivos se cumplieron, qué objetivos no se cumplieron y por qué razones; inclusive no permite tener claridad con respecto a una pregunta como ¿Qué está haciendo la Municipalidad para mejorar el cantón?

Asimismo, se debe hacer un esfuerzo a nivel país en la mejora de la participación ciudadana y en materia de transparencia; ese esfuerzo debe empezar en el desarrollo local. Se evidencia a lo largo de la investigación que la participación ciudadana es un componente que se debe fortalecer de manera inmediata, a las municipalidades les corresponden desarrollar políticas públicas de participación ciudadana que permita a la población velar con igual responsabilidad que la administración por el bienestar general.

De igual forma dentro de la investigación se determina que la normativa respalda el ejercicio de la transparencia; sin embargo se refleja que este aspecto se debe trabajar enfocándose desde la administración en la apertura de información de la cual todos los ciudadanos puedan acceder, visibilizar y entender para colaborar con la toma de decisiones nuevamente enfocado en el desarrollo del cantón. Es importante también comprender que se debe hacer esfuerzos en con respecto a los instrumentos que se utilizan para divulgar la información entendiendo el contexto y las características del cantón. Con una transparencia efectiva se consigue una participación ciudadana activa.

Finalmente, esta investigación, pretende ser el inicio de una guía para las municipalidades sobre qué elementos se deben contemplar para rendir cuentas bajo criterios estandarizados que permitan a la administración mejorar su gestión y la relación con la población; lo cual a su vez permite mejorar el desarrollo cantonal y por ende fortalecer la democracia y el desarrollo humano.

5.2. Recomendaciones

5.2.1 A las municipalidades

Crear plataformas interactivas que permita la apertura y acceso a la información, estas plataformas deben ser de fácil acceso y amigables para la ciudadanía

Brindar la información a la ciudadanía de la manera más clara posible, adaptándose a las capacidades de entendimiento de los diferentes miembros de la comunidad, para que el entendimiento de lo que está logrando y también lo que lo que no está logrando sea conocido por todas las personas.

Establecer una comunicación constante con la ciudadanía para que se sientan parte de la municipalidad.

Enfocar todos sus esfuerzos en reforzar la transparencia y participación ciudadana con la comunidad.

Realizar plan estratégico y/o operativo con parámetros bien definidos para que estos se permitan una medición correcta y una rendición de cuentas bajo indicadores veraces.

Invertir recursos económicos, humanos y tecnológicos en la creación de plataformas que permitan la apertura y acceso la información para la toma de decisiones de la ciudadanía y cualquier institución pública o privada que deseen obtener información.

Adaptar la información que se presenta al cuadro sugerido en el desarrollo del tercer objetivo de esta investigación, en el cual se incluyen el objetivo, la meta, la responsabilidad operativa, el presupuesto, el procedimiento, los beneficiarios, las alianzas estratégicas, los obstáculos, el resultado y el impacto social, económico y cultural.

Comprender la importancia de integrar mecanismos formales, normativa, con el control, la transparencia y participación ciudadana y sus elementos para una rendición de cuentas efectiva. Asimismo con la integración real de estos componentes se fortalecen aspectos de suma importancia como: la legitimidad, la confianza de la ciudadanía, el sentido de pertenencia de las personas del cantón, la claridad de

metas y objetivos estratégicos para la Municipalidad, entre otros; todo en procura del desarrollo del cantón, la calidad de vida de sus habitantes y el bienestar general.

5.2.2. A la Contraloría General de la República

Propiciar la participación ciudadana desde la institución, mediante la creación de plataformas de fácil acceso por parte de quien desee obtener información de su municipalidad.

Mejorar los parámetros de evaluación, enfocándose en el cumplimiento de objetivos y no solamente en aspectos presupuestarios.

5.2.3 A la ciudadanía

Tomar conciencia sobre la importancia de ser parte de la toma de decisiones de los temas relevantes en el cantón.

Proponer soluciones sobre las necesidades del cantón.

Participar activamente en los espacios de toma de decisiones como comités cantonales, grupos focales y otros facilitados por las municipalidades.

Se debe entender, como ciudadanía, que la participación activa dentro de los procesos fundamentales es importante para que la rendición de cuentas sea efectiva. La rendición de cuentas es para las personas y por ellas; si la ciudadanía no forma parte de las decisiones y gestión municipal, el desarrollo local se va a ver entorpecido.

5.2.4 Al Ministerio de Educación Pública y las Municipalidades

Implementar programas de educación en conjunto, que incluyan los comités cantonales, para que las personas menores de edad comprendan su responsabilidad como parte de la ciudadanía.

5.2.5 Al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

Invertir en programas de capacitación para las Municipalidades en materia de rendición de cuentas.

5.2.6. A la Unión Nacional de Gobiernos Locales

Replantear su labor en materia del fortalecimiento de rendición de cuentas en cuanto a las políticas que crean para fortalecer la autonomía Municipal.

5.2.7 A la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias

Hacer que las Alcaldías entiendan que, como figuras políticas, poseen importancia del proceso de rendición de cuentas y de cada uno de los componentes que son parte de este. La credibilidad y legitimidad de las Alcaldías puede incrementar con una correcta relación de la ciudadanía y la administración mediante la transparencia, participación ciudadana y el control.

5.2.8 A la Universidad de Costa Rica

Fomentar la participación ciudadana en las comunidades y la transparencia en las municipalidades, mediante sus centros de investigación y en conjunto con la Escuela de Administración Pública, además del trabajo comunal universitario como un herramienta valiosa que permite que los temas anteriormente mencionados se incentiven; es importante recalcar que todas las carreras de la universidad pueden fomentar la transparencia, participación ciudadana y por ende la rendición de cuentas desde sus diferentes enfoques y áreas, la interdisciplinariedad es una característica importante para promover el conocimiento y de la razón de ser de la Universidad.

5.2.9 A la Escuela de Administración Pública

Promover la investigación en las diferentes instituciones públicas con respecto a la rendición de cuentas para el fomento de la mejora continua en la materia.

Transferir y generar conocimiento entre los estudiantes y profesionales con más años de experiencias acerca de la importancia de la rendición de cuentas a nivel municipal.

6. Lista de Referencias

- Aguilar Montoya, R. (2011). *La Rendición de Cuentas y su Examen; Un Nuevo Modelo de Fiscalización*. III Congreso de Fiscalización sobre rendición de cuentas. Contraloría General de la República de Panamá.
- Aguilar Rivera, J. A. (2008). *Transparencia y democracia: Claves para un concierto. Cuadernos de transparencia 03*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México Distrito Federal.
- Arlotti, R. (2007). La formación del Estado Moderno. Acotaciones desde la transdisciplinariedad. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, I (1), 216-223
- Alcántara, M. & Ibeas, J. (2001). *Colombia ante los retos del siglo XXI. Desarrollo, democracia y paz*. Salamanca, España.
- Barahona Krüger, P. (2006). De la indeterminación de la corrupción y sus descontroles. *Revista de ciencias jurídicas*, (111), 163-182.
- Castillo, A. (2007). *Rendición de cuentas: lineamientos para el desarrollo de una política pública*. Bogotá, Colombia: Sin dato. Recuperado de <http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=ponencias%20rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%20costa%20rica&source=web&cd=4&ved=0CDkQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.libertadesciudadanas.cl%2Fdocumentos%2Fdocs%2Fponencia%2520%2520RdC%2520%2520Colombia.doc&ei=REAUUuKjLORr2wWh04GQCQ>
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Guías para la gestión pública territorial. Lineamientos para la rendición de cuentas a la ciudadanía por las administraciones territoriales*. Bogota, Colombia
- Díez Collado, J. R. (1994). *El bienestar Social. Concepto y medida*. Madrid, España: Editorial Popular
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2002). *Participación ciudadana*. San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

- Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos. (2001).
- Constenla Arguedas, A. F. (2013). El “Juicio Político” o “Impeachment” en el derecho constitucional comparado latinoamericano. *Revista judicial, Costa Rica*, (109), 221-231
- Escalante Gonzalbo, F. (2008). Derecho a la privacidad. *Cuadernos de transparencia 03*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México Distrito Federal.
- Estado de la Nación (2001). Auditoría Ciudadana de la Democracia. San José
- Garzón Valdés, E. (2008). Lo íntimo, lo privado y lo público. *Cuadernos de transparencia 03*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México Distrito Federal.
- González Roldán, E.A. (2005). *Práctica dirigida en el programa Estado de la Nación – Control y rendición de cuentas en los Informes Estado de la Nación (Tesis de Licenciatura)*. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- González Roldán, E.A. (2006). *Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos*. San José Costa Rica: Estado de la Nación. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias/736-informe-xii-mecanismos-de-control>
- González Roldán, E.A. (2007). *Mecanismos de control y rendición de cuentas 2006. San José Costa Rica: Estado de la Nación*. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias/722-informe-xiii-mecanismos-de-control-y-rendicion-de-cuentas-2006>
- Guerrero, M. A. (2008). Medios de comunicación y la función de transparencia. *Cuadernos de transparencia 03*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México Distrito Federal.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós

- Isunza Vera, E. & Olvera, A. J. (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. México Distrito Federal: Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa
- León Obando, F.J. (2002). *La rendición de cuentas de la administración pública costarricense (Tesis de Licenciatura)*. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- León Umaña, A.J. & Morales Molina, M.S. (2007). *Análisis del marco jurídico del sistema de evaluación de resultados y rendición de cuentas en el Poder Judicial y los mecanismos prácticos para su aplicación (Tesis de Licenciatura)*. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- López, S. & Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*. Distrito Federal, México: Secretaría de la Función Pública
- López Rubí Calderón, J.R. (2007). Acceso a la información pública: una incógnita para especialistas en rendición de cuentas en las democracias. *Nueva*
- Mayntz, R. (2001) El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia* (21), 1-8
- Meoño, J. (2009). Exigencia de rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público un análisis jurídico, institucional y políticamente de lo que se puede hacer. *Revista de ciencias económicas*, 27(2), 213-280.
- Moyado Estrada, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27 (120), 205-223
- Muñoz Razo, C. (2011). *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis*. México: Pearson
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2011). *La rendición de cuentas y la participación ciudadana*. Caracas, Venezuela: OLACEF. Recuperado de http://www.agn.gov.ar/CTRC/Documentos%20CTRC/participacion_ciudadana_argentina_2011.pdf

- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2002). Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Grupo Editorial Temas
- Proyecto Estado de La Nación. (2001) Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Costa Rica: Editorama.
- Rodríguez Vado, E., Solís Duncan, M. & Zamora Castro, L.D. (1999). *Evaluación del proceso de concesión de obra pública en Costa Rica, en el caso concreto de la autopista Bernardo Soto Alfaro y la aplicación del modelo de rendición de cuentas para su efectividad (Tesis de Licenciatura)*. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Schedler, A. (2007). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de transparencia 03*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México Distrito Federal.
- Secretaría de la Función Pública de México, recuperado de <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/index.php/cooperacion-internacional/mejores-practicas/mejores-practicas-internacionales/mejora-de-la-gestion-publica.html>
- Valverde Obando, L. A. & Pascua Vargas, M.R. (1986). *Bienestar social en Costa Rica: una reseña de su desarrollo*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social
- Velasco Sánchez, E. (2011). Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?. *Cuadernos sobre rendición de cuentas*. México: Distrito Federal
- Vergara, R. (2008). Transparencia como problema. *Cuadernos de transparencia 05*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México Distrito Federal.
- Villareal, E. (2004). *Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa*. San José Costa Rica: Estado de la Nación. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias/746-informe-x-evolucion-de-los-mecanismos-de-control-y-rendicion-de-cuenta>

7. Anexos

Anexo 1

Entrevista para el Trabajo Final de Graduación: “Análisis de los elementos básicos que deben cumplir las municipalidades de Costa Rica para los procesos de rendición de cuentas” para optar al grado de licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica

1. ¿Qué es rendición de cuentas?
2. ¿Cómo se lleva a cabo la rendición de cuentas en las municipalidades?
3. Dentro de la rendición de cuentas ¿Qué es el control?
4. ¿Cómo se lleva a cabo este control en las municipalidades?
5. ¿Qué mecanismo de control existe para las municipalidades?
6. Dentro de la rendición de cuentas ¿Qué se entiende por transparencia?
7. ¿Cómo se garantiza la transparencia en las municipalidades?
8. ¿Con qué medio o de qué forma se es transparente?
9. Dentro de la rendición de cuentas ¿Qué es participación ciudadana?
10. ¿Cómo se propicia la participación ciudadana a nivel municipal?
11. ¿Cuál es en general la importancia de estos tres elementos dentro de la rendición de cuentas municipal?
12. ¿Existen mecanismos de rendición de cuentas a nivel municipal?
13. ¿ Creer que actualmente la rendición de cuentas es efectiva?
14. ¿Qué cree que haría más efectiva la rendición de cuentas en las municipalidades?

15. ¿Considera que se debe estandarizar el proceso de rendición de cuentas a nivel municipal?

16. ¿Cuál es la importancia de la rendición de cuentas para la sociedad?

Anexo 2

Tablas de sistematización de la información recopilada del análisis del marco legal, teoría existente, personas expertas e informes de labores municipales.

Elementos del control en la legislación costarricense

Ley	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
Constitución Política	<p>Artículo 11</p> <p>Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir <u>los deberes que la ley les impone</u> y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella.</p> <p>Artículo 11</p> <p>La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las</p>	<p>Verificación del Cumplimiento de los deberes por parte de funcionarios públicos, en apego a facultades establecidas por ley.</p> <p>Verificación de la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos</p>	No aplica.	No aplica

Ley	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	<p>instituciones públicas. (Así reformado por ley N° 8003 de 8 de junio del 2000).</p> <p>Artículo 175</p> <p>Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General de la República.</p>	<p>Verificación de la correcta elaboración del presupuesto para su aprobación.</p>	<p>Procedimientos de fiscalización, aprobación o improbación de presupuesto de la Contraloría General de la República.</p>	<p>Lineamientos de la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto.</p>
Código Municipal	<p>Artículo 92</p> <p>El presupuesto municipal deberá satisfacer el Plan Anual Operativo de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente con el principio de igualdad y equidad entre los géneros, y la correspondiente distribución equitativa de los recursos.</p> <p>Artículo 105</p> <p>Con el informe de ejecución del presupuesto ordinario y extraordinario al 31 de diciembre, el alcalde municipal presentará, al Concejo, la</p>	<p>Verificación de la coherencia entre el presupuesto y Plan Anual Operativo.</p>	<p>Procedimientos de fiscalización, aprobación o improbación de presupuesto por parte de la Contraloría General de la República</p>	<p>Lineamientos de la Contraloría General de la República</p>

Ley	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	liquidación presupuestaria correspondiente para su discusión y aprobación. Una vez aprobada, esta deberá remitirse a la Contraloría General de la República para su fiscalización, a más tardar el 15 de febrero.		Procedimiento interno de revisión de la ejecución presupuestaria	Lineamientos de cada Municipalidad
Ley General de la Administración Pública	<p>Artículo 11</p> <p>La Administración Pública 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.</p> <p>Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.</p>	Fiscalización del actuar de la Administración Pública según lo dictado por el ordenamiento jurídico para realizar actos y prestar servicios.	No aplica	No aplica
Ley Orgánica de la Contraloría General de la República	<p>Artículo 11</p> <p>Los fines primordiales del ordenamiento contemplado en esta Ley, serán garantizar la legalidad y la eficiencia de los</p>	Verificación de la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos	Procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes, durante y ex-post.	Lineamientos de la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto.

Ley	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	<p>controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República, de conformidad con esta Ley.</p> <p>Artículo 20</p> <p>Dentro de un plazo que no podrá exceder de treinta días hábiles, la Contraloría aprobará los contratos que celebre el Estado y los que por ley especial deben cumplir con este requisito. No están sujetos a este trámite obligatorio, los contratos de trabajo ni los que constituyan actividad ordinaria, de conformidad con la ley. La falta de pronunciamiento dentro de este plazo da lugar al silencio positivo.</p> <p>La administración obligada deberá gestionar y obtener la aprobación, previamente a dar la orden de inicio de ejecución del respectivo contrato.</p> <p>La Contraloría General de la República determinará, reglamentariamente, las</p>		<p>Procedimiento de aprobación de los contratos correspondientes según reglamento.</p> <p>Procedimiento de verificación de cumplimiento de control interno</p> <p>Procedimientos Auditorías financieras y operativas a las municipalidades</p>	<p>Reglamento de la Contraloría General de la República para la aprobación de los contratos correspondientes,</p> <p>Lineamientos para realizar las auditorias</p>

Ley	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	<p>categorías de contratos que, por su origen, naturaleza o cuantía, se excluyan de su aprobación; pero, en este caso, podrá señalar, por igual vía, cuales de estas categorías estarán sometidas a la aprobación por un órgano del sujeto pasivo.</p>			
Ley de Control Interno	<p>Artículo 1</p> <p>Esta Ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.</p> <p>Artículo 8</p> <p>Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar</p>	<p>Verificación de la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos</p>	<p>Procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes durante y ex-post.</p>	<p>Lineamientos de la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto.</p>

Ley	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	<p>seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:</p> <p>a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.</p> <p>b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.</p> <p>c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.</p> <p>d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.</p> <p>Artículo 10</p> <p>Responsabilidad por el sistema de control interno.</p> <p>Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para</p>	<p>Define los criterios que deben tener los sistemas de control interno para las Municipalidades conforme a los lineamientos de la CGR, en ese sentido se afina a la definición conceptual de control de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica</p>	<p>Procedimiento de verificación de cumplimiento de control interno</p>	<p>Auditorías financieras y operativas a las municipalidades</p> <p>Lineamientos de la Contraloría General de la República para el sistema de control interno</p>

Ley	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	garantizar su efectivo funcionamiento.			
Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos	Artículo 17 Sistemas de control. Para propiciar el uso adecuado de los recursos financieros del sector público, se contará con sistemas de control interno y externo.	Verificación de la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos	Sistema de verificación de uso de recursos financieros	Normas y lineamientos

Elementos del control según personas autoras

Autor	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
Meoño	“Es la actividad que permite identificar la situación y estado exactos del esfuerzo institucional en determinado momento aportando la información que los distintos mecanismos y registros generan sobre toda actividad institucional que se realiza, en cuanto a su estado de avance y utilización de recursos” (p. 222)	Verificación, evaluación y fiscalización del cumplimiento de actividades y de ejecución de los recursos en un momento dado con base en el marco legal correspondiente.	Procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes durante y ex-post.	Lineamientos de la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto.

Autor	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	<p>“... los gobernantes de turno hubieran gobernado según unas pocas pautas constitucionales...” (p. 222)</p> <p>“el control y la evaluación deben ejercitarse y aplicarse por todo jerarca u órgano con atribuciones propias o para actuar en nombre de aquél, a lo largo de todo el proceso político-administrativo que inicia con la consideración de alternativas de decisión... de las acepciones de control anterior, control durante y control ex post” (p .223)</p>			

Autor	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
O'Donnell	<p>"La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas" (O'Donnell 2001b p.4)</p>	<p>Vigilancia de los actos u omisiones de los agentes estatales, por parte de otros agentes estatales con autoridad legal.</p> <p>Vigilar y sancionar por parte de agentes estatales con autoridad legal los actos u omisiones de otros agentes estatales.</p>	<p>Mecanismos de vigilancia y sanción establecidos por los agentes estatales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes durante y ex-post. 2. Procedimiento de verificación de cumplimiento de control interno 	<p>Auditorías financieras y operativas a las municipalidades</p> <p>Lineamientos de la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto.</p> <p>Lineamientos de la Contraloría General de la República para el sistema de control interno</p>
	<p>"los ciudadanos como guardianes republicanos de la legalidad de las acciones estatales en términos de sus posibles transgresiones en contra de otras agencias estatales y de la conducta ética de los funcionarios." (p.4).</p> <p>Mediante una metáfora espacial, Guillermo O'Donnell</p>	<p>Vigilancia por parte de los ciudadanos la legalidad de las acciones estatales y de la conducta ética de los funcionarios</p>	<p>Mecanismos de vigilancia utilizados por la ciudadanía: elecciones municipales,</p> <p>demandas ciudadanas desde Tribunales de Justicia y Sala Constitucional</p> <p>Movilizaciónes sociales y denuncias públicas.</p>	<p>Marco legal que respalda los mecanismos que se pueden aplicar.</p>

Autor	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	<p>ha clasificado recientemente los mecanismos de accountability en horizontales y verticales. Los adjetivos “horizontal” y “vertical” indican el eje de operación de las instituciones de control. El concepto de accountability horizontal se refiere a la operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el Estado. (p.6)</p>			
Peruzzotti & Smulovitz	<p>La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas.</p> <p>Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La</p>	<p>Monitorear, denunciar y exponer con acciones por parte de asociaciones y movimientos ciudadanos el comportamiento y actos ilegales de los funcionarios públicos.</p>	<p>Mecanismos de vigilancia utilizados por las asociaciones y movimientos ciudadanos, específicamente: demandas ciudadanas desde Tribunales de Justicia y Sala Constitucional</p> <p>Movilizaciones sociales y denuncias públicas desde los ciudadanos</p>	<p>Marco legal que respalda los mecanismos que se pueden aplicar.</p>

Autor	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	<p>accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales.</p> <p>Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas.</p> <p>La operación de la accountability social no resulta de la sumatoria de votos, ni es parte del sistema intraestatal de pesos y contrapesos. Por el contrario, la accountability social se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, interesados y con capacidades para ejercer influencia sobre el sistema político. (p.10)</p>			
González	En términos de ámbitos de competencias, los mecanismos de control pueden ser clasificados en tres	Define los criterios al igual que Odonell en el control vertical	Aplica los procedimientos de Odonell y Peruzzotti	Aplica los instrumentos de Odonell y Peruzzotti

Autor	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	<p>grupos:políticos, legales y administrativos. El control político comprende mecanismos para velar por el cumplimiento de las ofertas electorales, de los objetivos propuestos por el gobierno así como ejercer un escrutinio público de las y los ciudadanos sobre sus actos. (p,4)</p>	<p>en combinación con la definición de Peruzzotti</p>		
	<p>El control legal comprende los mecanismos para controlar la legalidad de las acciones del Estado. (p,5)</p>	<p>Define los criterios al igual que Odonell en el control vertical en combinación con la definición de Peruzzotti</p>	<p>Aplica los procedimientos de Odonell y Peruzzotti</p>	<p>Aplica los instrumentos de Odonell y Peruzzoti</p>
	<p>El control administrativo comprende los mecanismos para fiscalizar el ajuste de la operación de las instituciones públicas a las disposiciones administrativas que las regulan y a los objetivos de resultado y desempeño establecido por la autoridad pública correspondiente. (p,5)</p>	<p>Aplica mismo concepto que O'donell según control horizontal.</p>	<p>Aplica misma operación que O'donell.</p>	<p>Aplica misma instrumentalización que O'donell.</p>

Autor	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
Schedler	<p>Controles transnacionales:</p> <p>Sabemos todos que en los tiempos de globalización que vivimos, también las prácticas de rendición de cuentas se han globalizado. Ha surgido una gama amplísima de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras de los estados nacionales. La lista es tan larga como variada. Incluye desde Amnistía Internacional hasta la Corte Penal Internacional, desde el Fondo Monetario Internacional hasta el Foro Mundial Social, desde el Protocolo de Kioto hasta Greenpeace, desde el Centro Carter hasta la Asociación de Estados Americanos... (p.36)</p> <p>Estos actores transnacionales no encajan fácilmente en la dicotomía entre controles “verticales” y “horizontales” que se construye a partir de la</p>	<p>A lo largo del libro aplica el concepto de controles que utiliza Odonell de control vertical y horizontal pero además agrega el control transnacional y reursivo, el transnacional no es claro en su definición pero se puede inferir como:</p> <p>Asegurar rendición de cuentas sobre lo establecido en los tratados internacionales por parte de los organismos correspondientes.</p>	<p>Procesos establecidos dentro de los tratados internacionales para rendir cuentas</p>	<p>Marco legal que respalda los tratados internacionales</p>

Autor	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	<p>distinción entre Estado y sociedad civil. Para señalar el estatus “extraterritorial” que ocupa la rendición de cuentas transnacional con respecto a la distinción entre lo vertical y lo horizontal, se puede designar como la “tercera dimensión” de la rendición de cuentas (p. 25).</p> <p>Control recursivo El truco consiste entonces, en establecer un sistema de rendición de cuentas que no se parezca ni a una pirámide ni a un archipiélago.</p> <p>Posiblemente, su arquitectura ideal sería una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas. “A” rinde cuentas a “B”, quien rinde cuentas a “C”, quien a su vez rinde cuentas a “A” nuevamente.</p> <p>Recordemos el juego de niños: piedra, papel o tijera. Nadie tiene la supremacía absoluta, nada está siempre del lado de los perdedores. Por fin, los</p>	<p>Exigir por parte de diferentes entidades estatales la rendición de cuentas de los entes contralores.</p>	<p>No se especifica como pero sugiere la creación de un sistema que permita este tipo de control</p>	<p>No aplica</p>

Autor	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
	controladores son controlados por todos. (p.37)			

Elementos del control según las entrevistas

Entrevista	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
Yanina Soto	<p>Bueno aquí más que todo lo establece la Contraloría General de la República, es la que analiza el presupuesto, que se le envía a más tardar el 30 de setiembre de todos los años y ellos devuelven aprobado o no ese presupuesto a finales de diciembre. El cumplimiento de este se vuelve imperativo para las Municipalidades y también una serie de consultas que se tienen que hacer para poder hacer una serie de procedimientos digamos, la Contraloría en eso está digamos muy ligada a ese trabajo Municipal.</p> <p>La contraloría interviene en varios procesos en contratación.</p>	Verificación de la legalidad y eficiencia del manejo de los fondos públicos	Procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes durante y ex-post.	<p>Lineamientos de la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto.</p> <p>Auditorías financieras y operativas a las municipalidades</p>

<p>Erick Badilla</p>	<p>Por definición el control es el ejercicio de verificación de lo planificado y ejecutado, o de lo ejecutado conforme a la planificación, es la verificación de los resultados de lo ejecutado conforme a lo planificado. Igualmente en una Municipalidad hay varias herramientas que la Ley regula como el Plan de Desarrollo Municipal de ahí se desagrega o se operacionaliza en un plan operativo anual y que ahí tiene que haber un proceso de control en todo, en varias líneas. El control no solamente es, o sea es un ejercicio que se operacionaliza a través de varias gestiones un plan operativo que se hace una evaluación de cumplimientos, un proceso de control interno que tiene que ver con los controles desde el punto de vista de verificación de que las cosas que se hacen están apegadas a derecho.</p> <p>El control está en varias líneas pero al final es la verificación de los actos apegados a la ley y conforme a la demanda de la ciudadanía que pueden o no estar establecidos en diferentes herramientas, lo lógico que estuviesen pero existen cosas que realmente no están directamente establecidos en documentos que son</p>	<p>Verificación de la legalidad de los actos conforme a la demanda de la ciudadanía.</p>	<p>Procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes durante y ex-post.</p> <p>Procedimiento de verificación de cumplimiento de control interno</p> <p>Mecanismos de vigilancia utilizados por la ciudadanía, específicamente: elecciones municipales, demandas ciudadanas desde Tribunales de Justicia y Sala Constitucional.</p>	<p>Lineamientos de la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto.</p> <p>Auditorías financieras y operativas a las municipalidades</p> <p>Marco legal que respalda los mecanismos que se pueden aplicar.</p>
----------------------	--	--	---	---

	demandas de la ciudadanía como la famosa seguridad ciudadana, son demandas de la ciudadanía pero a veces no están tan plasmadas o simplemente es una idea.		Movilizaciones sociales y denuncias públicas desde los ciudadanos	
Enrique González	Ahí creo que caemos en la figura de qué es primero, si el huevo o la gallina. Si hay control debería haber rendición de cuentas; pero si hay rendición de cuentas debería estarse ejerciendo algún tipo de control. Hay control en varias vertientes, hablamos básicamente de tres tipos de control: Control Político, Jurídico y Administrativo. Control político el que ejercen las autoridades evidentemente políticas, en el ámbito nacional, por ejemplo la Asamblea Legislativa, en el caso del gobierno local evidentemente el Concejo Municipal y las estructuras que de ahí se desprenden; en el ámbito jurídico evidentemente están los tribunales de justicia, grosso modo; y en el ámbito administrativo, sí entran el control interno, la misma Contraloría, la Procuraduría, se reparte un poco entre el jurídico y el administrativo.	Es el mismo señor del apartado de autores, se utiliza misma definición que arriba.	Se utiliza misma operacionalización	Se utiliza el mismo instrumento
Angélica Vega	Es como las personas, como los ciudadanos, logran evidenciar que las personas que están en su gobierno local realmente están	Evidenciar por parte de la ciudadanía la correcta utilización de los recursos y cumplimiento de	Mecanismos establecidos para acceder a la información.	Marco legal que respalda los mecanismos que se pueden aplicar.

	<p>alcanzando los objetivos que son valorados por ellos y se están utilizando efectivamente los recursos. si fuera así de simple que se tiene el enfoque sería genial porque lo que se hace es darle a la gente una rendición de cuentas o la gente podría ejercer su derecho a control en un lenguaje que ellos pueden ejecutar y no tan complicado como técnicamente se realiza.</p>	<p>objetivos por parte del gobierno local.</p>	<p>mecanismos de transparencia para controlar las acciones del estado</p>	
<p>Jonathan Espinoza</p>	<p>Los mecanismos que existen dentro de las mismas auditorías internas Municipales hasta el control que tiene la Contraloría General de la República a nivel constitucional de velar por el buen funcionamiento y la utilización de recursos públicos en la Administración Pública y por supuesto en las Municipalidades. Pero también existen controles informales donde los ciudadanos por medio de grupos de presión organizaciones comunales, Asociaciones de Desarrollo hacen solicitudes y aparte de eso ejercen control al seguimiento de esas solicitudes o inclusive llama mucho la atención, esto tal vez por la particularidad que está nuestro Gobierno Local compuesto o sea por dos entes, una Alcaldía y un Concejo Municipal, los abogados se</p>	<p>Verificación de la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos</p>	<p>Procedimientos de fiscalización de los fondos públicos antes durante y ex-post.</p> <p>Procedimiento de verificación de cumplimiento de control interno</p>	<p>Lineamientos de la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto.</p> <p>Auditorías financieras y operativas a las municipalidades</p>

	<p>molestan cuando digo esto, digamos que un nivel ejecutor parecido a la Presidencia de la República.</p>	<p>Monitorear, denunciar y exponer con acciones por parte de asociaciones y movimientos ciudadanos el comportamiento y actos ilegales de los funcionarios públicos.</p>	<p>Mecanismos de vigilancia utilizados por la ciudadanía: elecciones municipales,</p> <p>demandas ciudadanas desde Tribunales de Justicia y Sala Constitucional</p> <p>Movilizaciones sociales y denuncias públicas.</p>	<p>Marco legal que respalda los mecanismos que se pueden aplicar.</p>
Steffan Gómez	<p>Controles hay muchos tipos, hay controles institucionales hay controles horizontales, controles sociales, digo hay controles verticales y horizontales digamos ese sería el primer esquema, tenes controles verticales y tenes controles horizontales. Controles verticales típicamente son institucionales, por ejemplo, en el caso de las Municipalidades es la Contraloría, ejerce un control vertical en el sentido que es la autoridad relevante por encima de las Municipalidades de llevar un control de todo el tema financiero a nivel local entonces hay controles horizontales, hay algunos controles horizontales de tipo judicial por ejemplo, uno diría la sala constitucional en casos de cuestiones municipales pueden funcionar como controles horizontales de tipo institucional, por supuesto los juzgados, el poder</p>	<p>Mismo concepto que Odonell</p>	<p>Misma operacionalización de Odonell</p>	<p>Misma instrumentalización que Odonell</p>

	<p>judicial en general pero hay otro tipos de controles horizontales, bueno la Defensoría de los Habitantes por supuesto que es una magistratura de influencia funciona como un control horizontal que en este caso no tiene carácter vinculante pero si tiene carácter muy fuerte en términos horizontales porque genera una presión social importante cuando la defensoría genera algún tipo de denuncia o control sobre las Municipalidades o cualquier otra entidad, pero hay otro tipo de controles horizontales que tiene que ver más con la sociedad civil o la ciudadanía ahí en algunos casos hay en otros no.</p>			
--	---	--	--	--

Elementos de transparencia en la legislación costarricense

Ley	Referencia	Conceptual	Operacional	Instrumental
Constitución Política	<p>Artículo 30</p> <p>Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan Salvo secretos de Estado</p>	<p>Acceso a la Información por parte de la ciudadanía u otras instituciones.</p>	<p>No aplica</p>	<p>No aplica</p>
Código Municipal	<p>Artículo 47</p>	<p>Visualización y acceso por parte de la ciudadanía,</p>	<p>Mecanismos utilizados por parte de las autoridades</p>	<p>Marco Legal que respalde los</p>

	<p>De cada sesión del Concejo se levantará un acta; en ella se harán constar los acuerdos tomados y, sucintamente, las deliberaciones habidas, salvo cuando se trate de nombramiento o elecciones, de los cuales únicamente se hará constar el acuerdo tomado.</p> <p>Una vez que el Concejo haya aprobado las actas, deberán ser firmadas por el Presidente Municipal y el Secretario, y se colocarán en las respectivas curules, dos horas antes de iniciarse la sesión siguiente.</p> <p>Artículo 17</p> <p>Corresponde al titular de la Alcaldía:</p> <p>e) Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón.</p> <p>f) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los</p>	<p>funcionarios u otras instituciones públicas de las decisiones tomadas por las autoridades Municipales.</p>	<p>Municipales para dar a conocer la información de interés de los ciudadanos, funcionarios u otras instituciones públicas:</p> <p>Constancia de los acuerdos tomados y deliberaciones por parte del Concejo Municipal.</p> <p>Presentación por parte del Alcalde (antes de la posesión de su cargo) del Plan de Gobierno en el Concejo Municipal</p> <p>Difusión por parte del Alcalde (antes de la posesión de su cargo) del Plan de Gobierno en diferentes organizaciones y las personas vecinas del cantón.</p> <p>Presentación del informe de laborales y de egresos por parte de la Alcaldía al Concejo Municipal.</p> <p>Presentación ante la Contraloría de las actas de las sesiones donde se aprueba el presupuesto</p> <p>Remisión por parte del Alcalde por parte del auditor</p>	<p>mecanismos utilizados</p>
--	--	---	---	------------------------------

	<p>egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo.</p> <p>g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año.</p> <p>Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género.</p> <p>Artículo 97</p> <p>A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría se les adjuntará copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados. En ellas, deberá estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, estarán firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde municipal: además, deberá incluirse el Plan operativo anual, el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente.</p> <p>Diariamente, el alcalde municipal remitirá al contador o auditor municipal las nóminas de pago que extienda, en las cuales deberá incluirse como mínimo, el número de orden, el monto, el destinatario</p>		<p>y/o contador a las nóminas de pago.</p> <p>Presentación por parte del Alcalde ante el Concejo de la liquidación presupuestaria.</p> <p>Presentación de la rendición de informes por parte de las unidades administrativas al Concejo Municipal.</p> <p>Presentación en la primera semana de julio del programa anual de los comités cantonales de deportes y recreación al Concejo Municipal.</p>	
--	---	--	--	--

	<p>y la subpartida contra la cual se hará el cargo.</p> <p>Copia de estas nóminas firmadas se remitirán cada día al tesorero con la razón de "Anotado".</p> <p>Artículo 105</p> <p>Con el informe de ejecución del presupuesto ordinario y extraordinario al 31 de diciembre, el alcalde municipal presentará, al Concejo, la liquidación presupuestaria correspondiente para su discusión y aprobación. Una vez aprobada, esta deberá remitirse a la Contraloría General de la República para su fiscalización, a más tardar el 15 de febrero.</p> <p>Artículo 112</p> <p>El Concejo definirá cuáles informes deben rendir las unidades administrativas, para valorar el cumplimiento de las metas fijadas en los planes operativos.</p> <p>Artículo 172</p> <p>En la primera semana de julio de cada año, los comités cantonales de deportes y recreación someterán a conocimiento de los Concejos Municipales sus programas anuales de actividades, obras e inversión, antes de aprobarse los presupuestos</p>			
--	---	--	--	--

	ordinarios de la municipalidad. Los comités también deberán presentar un informe de los resultados de la gestión correspondiente al año anterior.			
Ley Orgánica de la Contraloría General de la República	<p>Artículo 13</p> <p>Con las salvedades de orden constitucional y legal para cumplir con sus cometidos, la Contraloría General de la República tendrá <u>acceso</u> a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, instrumento, cuenta o declaración de los sujetos pasivos públicos.</p>	Acceso a la información por parte de la Contraloría General de la República	<p>Procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República para el cumplimiento de su función:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Gestión de requerimientos de los clientes externos -Emisión de criterios -Fiscalización Previa -Fiscalización Posterior -Procedimientos administrativos -Participación en los procesos jurisdiccionales -Asesoría sobre Hacienda Pública -Capacitación externa 	Manual General de Fiscalización Integral
Ley de Control Interno	Artículo 33 Potestades. El auditor interno, el subauditor interno y los demás	Acceso a la información por parte del auditor interno y/o	Procedimiento establecido para la auditoría interna para el cumplimiento de su función	Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General

	<p>funcionarios de la auditoría interna tendrán, las siguientes potestades: Libre acceso, en cualquier momento, a todos los libros, los archivos, los valores, las cuentas bancarias y los documentos de los entes y órganos de su competencia institucional.</p> <p>Solicitar, a cualquier funcionario y sujeto privado que administre o custodie fondos públicos de los entes y órganos de su competencia institucional, en la forma, las condiciones y el plazo razonables, los informes, datos y documentos para el cabal cumplimiento de su competencia. En el caso de sujetos privados, la solicitud será en lo que respecta a la administración o custodia de fondos públicos de los entes y órganos de su competencia institucional.</p>	demás funcionarios de la auditoría interna.		de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización
Ley Contra la Corrupción y enriquecimiento ilícito	<p>Artículo 7</p> <p>Libre acceso a la información.</p> <p>Es de interés público la información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, así como la información necesaria para asegurar la efectividad de la presente Ley, en relación con hechos y conductas de los funcionarios Públicos.</p> <p>Reglamento de la Ley</p>	Acceso a la información relacionada al manejo de los fondos públicos y a los hechos y conductas de los funcionarios públicos.	Mecanismos establecidos para la organización y sistematización de la información.	Marco Legal que respalde los mecanismos

	<p>Artículo 6</p> <p>Información veraz, completa y oportuna. El Estado y demás entes y empresas públicas deberán organizar la información sobre el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, de modo que se sistematice a fin de que se facilite su acceso a la ciudadanía en forma amplia y transparente, para lo cual las estadísticas que se generen deberán considerar dichas necesidades.</p>			
--	---	--	--	--

Elementos de transparencia según personas autoras

Autor	Referencia	Conceptual	Operacional	Instrumental
Oliver	Crecientemente transparencia significa 'apertura activa' (active disclosure); los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen. (Aguilar, 2008 p,8).	<p>Visualización del actuar de la administración por parte de la ciudadanía</p> <p>Divulgación activa de la información desde la administración</p>	<p>Mecanismos establecidos para las Municipalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -organización y sistematización de la información -cualquier otro mecanismo <p>Mecanismos para la divulgación activa:</p>	Marco Legal que respalde los mecanismos

			<p>-Presentación de la información mediante asambleas, foros, grupos</p> <p>- Cualquier otro mecanismo que utilice la administración</p> <p>Mecanismos establecidos por las municipalidades para la divulgación activa de la información.</p>	Lineamientos para la divulgación de la información con amparo en el marco legal.
Bobbio	<p>“dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz”.(p12)</p>	<p>Apertura a la información para observar con claridad el actuar de la administración</p> <p>Visualización de las acciones de la administración</p>	<p>Mecanismos establecidos para las Municipalidades:</p> <p>-organización y sistematización de la información</p> <p>-cualquier otro mecanismo</p> <p>Mecanismos para la divulgación activa:</p> <p>-Presentación de la información mediante asambleas, foros, grupos</p> <p>- Cualquier otro mecanismo que utilice la administración</p>	Marco Legal que respalde los mecanismos

Merino	<p>“un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios Públicos. Hablamos de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego”. (Aguilar, 2008, p.28).</p>	<p>Vigilancia de los espacios públicos por parte de la ciudadanía según las reglas establecidas</p> <p>Este autor habla de la transparencia como una herramienta para controlar, se podría decir que la transparencia es un medio para el control.</p>	<p>Mecanismos establecidos para las Municipalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -organización y sistematización de la información -cualquier otro mecanismo <p>Mecanismos para la divulgación activa:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Presentación de la información mediante asambleas, foros, grupos - Cualquier otro mecanismo que utilice la administración procesos establecidos para la vigilancia de los espacios públicos 	Marco Legal que respalde los procesos
López y Merino	<p>Un régimen transparente es, literalmente, uno en el que no hay obstáculos para ver y saber; uno en el que cualquier persona puede observar qué decisiones está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios y que tiene a su alcance y qué resultados está</p>	<p>Visualización por parte de la ciudadanía, de las decisiones, recursos y medios usados para el alcance de los objetivos del gobierno</p>	<p>Mecanismos establecidos para las Municipalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -organización y sistematización de la información -cualquier otro mecanismo 	Marco Legal que respalde los mecanismos implementados

	obteniendo (López y Merino, 2009 p,15).			
--	---	--	--	--

Elementos de transparencia según las entrevistas

Entrevista	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
Yanina Soto	Esa posibilidad de que la ciudadanía pueda ver a través de mecanismos de fácil acceso como ahora son las tecnologías, por ejemplo ver contrataciones, quienes participan a quien se le adjudican las cosas, solicitudes en línea, respuestas rápidas, donde está mi solicitud en este momento, quien la está atendiendo, todo eso es parte de esa transparencia, es no temer que vean esos procesos, es no temer que puedan visualizar la participación dentro de las contrataciones, porque todo eso se vuelve público al fin y al cabo muchas de ellas ya están con sistemas con merlink	Visualización por parte de la ciudadanía de todos los actos realizados por la institución	Mecanismos establecidos por las Municipalidades: -organización y sistematización de la información -Merlink	Marco Legal que respalde los mecanismos implementados

	<p>nosotros también y es más fácil que el ciudadano crea en las instituciones porque puede ver los procesos puede ver lo que se está haciendo puede ver en donde se están gastando los recursos.</p>			
Erick Badilla	<p>Yo lo entiendo como el ejercicio de que la ciudadanía este enterada de la gestión Municipal y todas sus leyes, que haya apertura y accesibilidad de la información por parte de la oportunidad y que la institución municipal busque como informar a la ciudadanía, es un ejercicio de la apertura de información y accesibilidad por parte de la ciudadanía, que estimule los canales, lo canales de información en las dos líneas de la Municipalidad a los ciudadanos y de los ciudadanos a la Municipalidad.</p> <p>Tienen que haber herramientas, tienen que diseñarse un sistema de</p>	<p>Visualización y acceso a la gestión Municipal por parte de la ciudadanía.</p>	<p>Mecanismos establecidos por las Municipalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -organización y sistematización de la información: -página web -boletines 	<p>Marco Legal que respalde los mecanismos implementados</p>

	<p>información, en esas dos vías, se establezca por medio de herramientas, por ejemplo una página web bien activa donde haya accesibilidad por parte ciudadanos que manejan el internet y otras herramientas con los ciudadanos que no tienen, conocer la brecha digital que existe en cada Cantón si hay un 50% que tiene acceso a internet voy a tratar de llegarle, existiendo una buena página web un acceso a información,</p>			
<p>Enrique González</p>	<p>Transparencia es la capacidad, planteado desde la perspectiva ciudadana, la posibilidad que tenemos los ciudadanos de poder ver, evidenciar, vivir, cómo se está llevando a cabo la gestión pública, en sus variables más generales: política, como están gestionando los políticos la cosa pública; administrativa, cómo están cumpliendo con el</p>	<p>Visualización y evidencia de cómo se está llevando a cabo la gestión pública.</p> <p>Igual que autores anteriores expone la transparencia como un medio para evidenciar, o sea para controlar que está pasando</p>	<p>Mecanismos establecidos por las Municipalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -organización y sistematización de la información -Merlink 	<p>Marco Legal que respalde los mecanismos implementados</p>

	<p>mandato que se les ha asignado; y financiera, cómo están gastando la plata que de algún modo u otro, tasas, impuestos, transferencias, créditos, le han sido asignadas a custodiar a los funcionarios públicos.</p> <p>Veo dos grandes ejes: 1. El cumplimiento de la norma legal, que establece una serie de mecanismos de cómo ejercer el proceso municipal como tal; y 2. Más con el compromiso de gestión política que hagan los actores locales, otra vez en dos vías, los gobernantes del ámbito local.</p>			
Angélica Vega	Yo entiendo que transparencia es la capacidad que tiene un ciudadano de acceder a información que considera de su importancia sin que medie ninguna solicitud, sin que medie ningún agente que se lo facilite, simplemente si quiere	Acceso a información por parte de la ciudadanía sin que medie una solicitud.	Mecanismos establecidos por las Municipalidades: -Políticas concretas de apertura de datos.	Marco Legal que respalde los mecanismos implementados

	<p>tener la información debe tener mecanismos o lugares a donde pueda acceder sin solicitárselo a nadie, para mí eso es transparencia.</p> <p>Yo creo que teniendo políticas concretas de apertura de datos , o sea de que realmente se haga una selección de la información y de datos, que son dos cosas diferentes, que sean valorados por la gente y se pongan a disposición por diversos medios que pueden ser virtuales, por acceso a teléfonos que pueden ser físicos pero esa información no es simplemente colocarla, debe llevar un proceso que permita entender previamente que es lo que es importante para el ciudadano pero con esa característica, la característica debe ser esa, si la persona quiere esa información no necesita pedírsela a nadie ni tampoco justificar para</p>			
--	---	--	--	--

	que la quiere, simplemente si la quiere tiene de donde obtenerla y está actualizada y es confiable también.			
Jonathan Espinoza	Entonces el tema de transparencia tiene que ver más que todo con, y esto es un criterio meramente personal, es una apertura de los datos Municipales, llamemos presupuesto, estadística etcétera de manera tal de que permita a los gobernantes conocer a sus gobernados, en este caso a la sociedad civil, si no que permita a la sociedad civil también conocer que hace su Gobierno Local, aquí pasa también por un tema meramente cultural de poder conocer qué hace el Gobierno Municipal, pero el tema de transparencia me parece que por ahí va un poquito el asunto en materia de que no es en una sola vía, es en dos vías, no es que el Gobierno Municipal tiene	Apertura de los datos para el conocimiento mutuo de gobernantes y gobernados.	. Mecanismos establecidos por las Municipalidades: -organización y sistematización de la información	Marco Legal que respalde los mecanismos implementados

	que abrir todo y ser totalmente claro y publicitar lo que yo digo para que los munícipes lo conozcan ,me parece que también es de forma inversa de que los munícipes de una forma transparente también se pueda no solo conocer si no emitir información para la toma de decisiones y si es en doble vía			
Steffan Gómez	La transparencia tiene que ver básicamente con un valor central de la Administración Pública. Como valor implica que todos los actos que se toman en el área pública deben pasar por este principio de transparencia y es que deben conocidos y además socializados con la gente excepto aquellos que por su repercusiones podrían ser catalogados por secreto de Estado que también ocurre, con esa excepción todos los demás actos deberían pasar por ese matriz de la transparencia	<p>Visualización del actuar de la administración por parte de la ciudadanía</p> <p>Divulgación activa de la información desde la administración</p> <p>Me parece que tiene el mismo concepto que el autor Oliver.</p>	<p>Mecanismos establecidos por las Municipalidades:</p> <p>-organización y sistematización de la información</p>	Marco Legal que respalde los mecanismos implementados

	<p>y como digo pasa por el escrutinio, la revisión de diferentes personas o sectores, se propicia de diferentes formas y todas tienen que ocurrir de alguna forma en paralelo, una de las vías es el tema legal uno tiene que tener un entramado legal, todo un marco legal que propicie e incentive la transparencia y la rendición de cuentas y de alguna forma obligue a los funcionarios públicos a meterse el chip de la transparencia y la rendición de cuentas incluso aquellos que son rejegos, pero si la ley te obliga tenés que hacerlo, ese es uno, ahora con eso no lo resolvés todo porque vos sabes que todavía hay artificios para brincarse la ley pero además ocupas crear una cultura de transparencia y una cultura de transparencia implica ir generando los incentivos para que quien es transparente le vaya</p>			
--	---	--	--	--

	<p>mejor, que te quiero decir con esto, generar dinámicas en las cuales por ejemplo, una municipalidad cuando es transparente y tiene gobierno digital tiene amplios canales de participación eso se traduce en mejores condiciones de vida y mejor gestión de una municipalidad.</p>			
--	---	--	--	--

Elementos de la participación ciudadana en la legislación costarricense

Ley	Referencia	Conceptual	Operacional	Instrumental
Constitución Política	<p>Artículo 9</p> <p>El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. (Reforma de 2003)</p>	<p>Participación ciudadana es el Ejercicio del gobierno en conjunto con los tres Poderes.</p> <p>Ejecución del sufragio de manera obligatoria por parte de la ciudadanía.</p>	No aplica.	No aplica.

	<p>Artículo 93</p> <p>El sufragio es la función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil.</p>			
Código Municipal	<p>Artículo 5</p> <p>Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.</p> <p>Dentro del comentario de este artículo se habla de los 3 tipos de mecanismos de participación ciudadana: plebiscito, cabildo y referéndum.</p>	Involucramiento de la ciudadanía en las decisiones de los gobiernos locales	<p>Mecanismos establecidos por el Código Municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cabildos -referendo -plebiscito 	<p>Marco Legal que respalda los mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Constitución Política -Lineamientos del Tribunal Supremo de Elecciones -Normativa -Lineamientos -Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil -Reglamentos Electorales <p>El voto emitido por la ciudadanía</p>

<p>Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades</p>	<p>Artículo 14</p> <p>Fiscalización social</p> <p>Las municipalidades adoptarán procedimientos para que los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley.</p> <p>Artículo 15</p> <p>Presupuestos y participación ciudadana</p> <p>Una vez transferidos los recursos, la Alcaldía, con al menos tres meses de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al concejo municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno</p>	<p>Acceso, fiscalización y formulación del proyecto de presupuesto y de los fondos públicos por parte de la ciudadanía</p>	<p>Mecanismos para ejecutar la participación ciudadana:</p> <p>.-Invitación de los munícipes a emitir opinión.</p>	
---	---	--	--	--

	<p>municipal y el presupuesto para cumplirlos.</p> <p>Las opiniones de los ciudadanos deberán sistematizarse y ponerse en conocimiento del concejo municipal en un informe técnico por medio del cual se evidencie que hubo una valoración de las opiniones emitidas por los vecinos.</p>			
Ley General de la Persona Joven	<p>Artículo 22</p> <p>Creación, constitución y finalidad de la Red Créase la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven, constituida por jóvenes representantes de colegios públicos y privados, asociaciones de desarrollo comunal legalmente inscritas y vigentes en la Dirección Nacional del Desarrollo de las Comunidades, comités cantonales de la persona joven, universidades públicas y privadas, instituciones parauniversitarias,</p>	Involucramiento de los jóvenes en la formulación y aplicación de las políticas públicas que los afecten.	Mecanismos para la participación de las personas jóvenes.	Lineamientos.

	partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema. Su finalidad será darles participación efectiva a los jóvenes del país en la formulación y aplicación de las políticas públicas que los afecten.			
--	---	--	--	--

Elementos de participación ciudadana según personas autoras

Autor	Referencia	Conceptual	Operacional	Instrumental
Instituto Interamericano de Derechos Humanos	La participación ciudadana va más allá del ejercicio de los derechos civiles y políticos. Es más abarcadora que la participación política, porque significa involucrarse de manera activa y consciente en la eliminación de los obstáculos a la igualdad, en la tarea de garantizar la plena vigencia y protección de los	Involucramiento activo por parte de la ciudadanía en los diferentes espacios con el fin de cumplir con la igualdad social	Mecanismo establecidos para ser parte de la toma de decisiones, creación de políticas públicas o bien mecanismo creados por los mismos movimientos sociales para exigir sus derechos en función del cumplimiento de la igualdad social, entre ellos: consultas ciudadanas, presupuesto participativo, asambleas ciudadanas	Lineamientos establecidos por la ciudadanía o la administración para llevar a cabo los mecanismos o procedimientos

	derechos humanos y la vida en democracia, así como en la construcción de una igualdad real para todas las personas que integran la sociedad. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2002, p. 13)			
Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos	<p>Artículo 6</p> <p>La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.</p>	Ejercicio eficaz y legítimo de la democracia (Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos)	Mecanismos establecidos para ser parte de la toma de decisiones, creación de políticas públicas o bien mecanismos creados por los mismos movimientos sociales para exigir sus derechos en función del cumplimiento de la igualdad social, entre ellos: consultas ciudadanas, presupuesto participativo, asambleas ciudadanas.	Lineamientos establecidos por la ciudadanía o la administración para llevar a cabo los mecanismos o procedimientos
Natalia Bolaños Espinoza y Esteban Segura Esquivel	Desarrollo pleno de la ciudadanía como parte de la comunidad que integra, incluye la intervención de diferentes sectores sociales en la opinión, decisión e	Desarrollo pleno de la ciudadanía como parte de la comunidad que integra.	IDEM	IDEM

	<p>implementación de políticas, proyectos o normas; además de la comunicación libre de obstáculos entre sociedad y Estado, así como el acceso a la información y respuesta a inquietudes que plantea; además busca el involucramiento de todos los sectores interesados (p. 23-24).</p>			
<p>Tribunal Supremo de Elecciones</p>	<p>La participación ciudadana es sin duda la base fundamental de la vida en democracia, ya que es el medio por el cual la ciudadanía se hace presente en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Para que efectivamente se pueda participar, se necesita de dos condiciones: primero un sistema democrático que tenga reglas, espacios y mecanismos para participar, y segundo, la voluntad de cada persona para participar, para formar parte de una</p>	<p>Presencia de la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos públicos</p>	<p>IDEM</p>	<p>IDEM</p>

	<p>actividad o de un proceso de manera activa, y para que junto con otras personas se organice a fin de alcanzar un objetivo. (p,17)</p>			
Estado de la nación	<p>En una democracia, las personas participan en la gestión pública cuando emprenden acciones para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado. Estas acciones pueden ser desde el envío de una carta o un documento al jerarca de la institución, la asistencia a actividades convocadas por una entidad, hasta la realización de manifestaciones para exigir la rectificación de un programa público. También participan cuando exigen información sobre la marcha o resultados de las políticas o presentan denuncias ante las</p>	<p>Emprendimiento de acciones para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado.</p>	IDEM	IDEM

	<p>respectivas instancias de control, ejercen la fiscalización sobre las decisiones públicas, por medios jurídicos como el recurso de amparo, o de control político como la Defensoría de los Habitantes y la Asamblea Legislativa. La participación en procesos electorales es, también, una forma de participación ciudadana. (p,343)</p>			
--	---	--	--	--

Elementos de participación ciudadana según las entrevistas

Entrevista	Referencias	Conceptual	Operacional	Instrumental
Yanina Soto		Participación activa en toma de decisiones y comunicación directa con los ciudadanos.	Mecanismos por capas de organización (Asociaciones de desarrollo, Gobiernos locales, direcciones territoriales, MIDEPLAN)	Mecanismos dados por los espacios de participación.

Erick Badilla		Posibilidad de la ciudadanía para opinar válidamente en la toma de decisiones.	Mecanismos que permiten el intercambio de ideas entre municipalidad y ciudadanía: Comités de vecinos. Talleres distritales. Presupuestos participativos.	Lineamientos para llevar a cabo el proceso
Enrique González		Ejercicio real y efectivo que desarrolla cualquier persona para procurar incidir en la toma de decisiones y fiscalizar cómo están ejerciendo la función pública sus gobernantes.	Mecanismos que permitan la incidencia y fiscalización en la toma de decisiones Comités de vecinos. Talleres distritales. Presupuestos participativos.	Lineamientos para llevar a cabo el proceso

<p>Angélica Vega</p>	<p>La participación ciudadana, dependiendo del autor para mí, yo tengo una visión más de Robert Putnam, de capital social, la verdadera participación ciudadana es la que construye es la participación donde a la gente le interesa realmente estar presente en un proceso no solo para controlar si no para apoyar y hacer que las cosas se den, el capital social es cuando diversos autores de la sociedad civil utilizan la confianza para construir cosas para mí eso es verdadera participación ciudadana que alguien pida un informe, eso no es participación ciudadana, participación ciudadana es cuando yo me intereso voy a la reuniones del plan de desarrollo, participo y luego si hay proyectos yo me incorporo como ciudadano y creo, tengo capacidad de crear.</p>	<p>Involucramiento activo de la ciudadanía para el alcance de metas de bien común</p>	<p>Mecanismos reales en los que la ciudadanía aporte al cumplimiento de metas</p> <p>Mediante la formación de personas interesadas en la participación.</p> <p>Reuniones participativas</p> <p>Recursos</p>	<p>Educación.</p> <p>Lineamientos</p>
----------------------	--	---	---	---------------------------------------

Jonathan Espinoza	Me regreso a la respuesta uno, otra vez al tema formal e informal, democracia representativa, democracia participativa ahí hay una alta preocupación porque vamos a ver la participación ciudadana me parece que es cuando la sociedad civil sea organizada o no algunos mantienen que la sociedad civil tiene que ser organizada no necesariamente tiene que ser organizada, forman parte de la toma de decisiones de su Gobierno Municipal, esto conlleva a la participación ciudadana sin lugar a dudas a un efecto de identificación con el Cantón, Con el Gobierno Municipal, con el lugar donde vivo.	Involucramiento en la toma de decisiones de su gobierno municipal.	Mecanismos formales e informales.	Lineamientos Educación. Culturización.
Steffan Gómez		Involucramiento en los asuntos públicos.	Mecanismos	Lineamientos Audiencias públicas

			Mediante espacios de participación institucionales y espacios no institucionales	Protestas desde la ciudadanía.
--	--	--	--	--------------------------------