

## Brief

### Tipología de gobiernos locales según una tipología por gasto presupuestario y competencias, 2014.

En su cuarto Informe Municipal correspondiente al año 2008, la Contraloría General de la República incorporó la presentación del Índice de Gestión Financiera-Presupuestaria en base a una tipología de cuatro grupos de municipalidades definidos como A, B, C y D, categorizados en función de su presupuesto definitivo. La presentación de los valores del IGFP por grupos municipales incorporó información complementaria como la siguiente “kilómetros cuadrados y población de cada cantón, así como la posición en los índices de desarrollo social (IDS) e índice de rezago social (IRS)”<sup>1</sup>. La definición de los cuatro grupos municipales en base al indicador de “presupuesto definitivo”, fue la siguiente:

Grupo	Cantidad de gobiernos locales	Presupuesto Definitivo	
		De	Hasta
A	22	3.787.631.096,52	44.500.248.338,69
B	21	1.882.498.684,39	3.787.631.096,51
C	21	1.124.277.817,27	1.882.498.684,38
D	22	102.021.940,08	1.124.277.817,26

En este Informe del ente contralor se señala que el propósito de presentar los valores del IGFP para cada municipalidad agrupada en estos grupos A, B, C y D, tenía el propósito de establecer una comparación con otros gobiernos municipales que tenían la misma responsabilidad en administrar recursos presupuestarios similares y poder visualizar en esa comparación el tamaño de su territorio, su población y condiciones socioeconómicas.

<sup>1</sup> CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Período 2008. página 96.

Con posterioridad en el octavo Informe Municipal del 2012, el ente contralor presentó el Índice de Gestión Municipal no sólo por ejes de gestión sino también por grupos de municipalidades A, B, C y D. Sin embargo, esta tipología cambió el criterio de agrupación para considerar las siguientes variables: (1) monto del presupuesto, (2) el Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc), (3) la cantidad de kilómetros cuadrados de territorio, y (4) las unidades habitacionales combinadas con el IDHc. En forma específica el Informe señaló que esta tipología tenía “*el propósito de concentrar las municipalidades con similitud de condiciones*”<sup>2</sup>, para efectos del análisis comparativo del índice y su vinculación con otras variables relevantes de la gestión municipal. La tipología de municipalidades es la siguiente:

- Grupo A: Alajuela, Belén, Carrillo, Cartago, Curridabat, Desamparados, Escazú, Goicoechea, Grecia, Heredia, La Unión, Montes de Oca, Pérez Zeledón, Puntarenas, San Carlos San José, Santa Ana, Santa Cruz, Santo Domingo y Tibás.
- Grupo B: Aguirre, Barba, corredores, El Guarco, Esparza, Flores, Garabito, Liberia, Limón, Moravia, Nandayure, Nicoya, Orotina, Pococí, San Isidro, San Pablo, San Rafael, San Ramón, y Turrialba.
- Grupo C: Abangares, Acosta, Alvarado, Cañas, Dota, Hojancha, Matina, Montes de Oro, Mora, Naranjo, Oreamuno, Osa, Palmares, Paraíso, Parrita, Puriscal, San Mateo, Santa Bárbara, Siquirres, Turrubares, Valverde Vega y Vásquez de Coronado.
- Grupo D: Alajuelita, Aserrí, Atenas, Bagaces, Buenos Aires, Coto Brus, Golfito, Guácimo, Guatuso, Jiménez, La Cruz, León Cortés, Los Chiles, Poás, Sarapiquí, Talamanca, Tarrazú, Tilarán, Upala y Zarcero.

Las calificaciones correspondientes al Índice de Gestión para estos grupos de municipalidades, fueron las siguientes: Grupo A, 64,7; Grupo B, 56,9; Grupo C, 51,1; y finalmente el Grupo D, 47,7. Ese ranking del IGM permite inferir que el grupo A agrupa a las municipalidades con mayor capacidad de gestión, y de igual manera que el grupo D incluye a las municipalidades con menor capacidad de gestión institucional. La municipalidad de San Rafael (Heredia), perteneciente al grupo B, logró la calificación más alta del IGM en el 2012, con un valor de 81 puntos de un máximo de 100 puntos.

---

<sup>2</sup> CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal del Período 2012. Octavo Informe. Agosto 2013, página 10

En el cuadro siguiente se combina información sobre las variables relevantes que conformaron la tipología de municipalidades y fue tomada directamente del Informe Municipal del 2009<sup>3</sup>, así como la información del índice de Gestión Municipal que se presenta en el Informe Municipal del año 2012<sup>4</sup>, con referencia para los grupos de municipalidades A, B, C y D:

Contraloría General de la República. Indicadores de Gestión Municipal, 2009 y 2012  
Valores promedio. Excluyendo San José

Grupos de Municipalidades (A,B,C,D)	Gasto Ejecutado	Planilla (número de funcionarios)	Unidades Habitacionales	Población	Índice de Gestión Municipal	Índice de desarrollo y gestión institucional
Grupo A 20 municipalidades	6.436	373	26.130	112.100	65%	80%
Excluye San José	4.925	253	23.065	99.348		
Grupo B 19 municipalidades	1.873	107	10.882	45.096	56,9%	71,2%
Grupo C 22 municipalidades	1.168	62	6.610	27.748	51,1%	64,6%
Grupo D 20 municipalidades	1.127	53	7.476	32.723	47,7%	62,4%
TOTAL Municipalidades	2.668	149	12.777	54.475	100 es el máximo valor del índice	100 es el máximo valor del índice
Excluye San José por ser valor extremo	2.228	116	11.735	50.100		

Notas:

1. Datos para el Índice de Gestión Municipal y el Índice de Desarrollo y Gestión Institucional son del año 2012.
2. Datos para el resto de indicadores municipales corresponden al año 2009.
3. Los valores promedios de los grupos B, C y D para todas las variables son inferiores al valor promedio nacional incluso cuando se excluye a la Municipalidad de San José.

Una interpretación económica de estos indicadores relevantes para la gestión municipal se presenta a continuación:

- La población cantonal es un indicador que representa la población meta de la gestión municipal en el nivel local del municipio, entendiéndose como los usuarios que demandan servicios locales.
- Las unidades habitacionales ubicadas en cada cantón constituyen la base impositiva para dos de los impuestos relevantes del financiamiento tributario local, el impuesto de construcciones y el impuesto inmobiliario.
- La planilla de funcionarios para cada municipalidad es un estimado del tamaño de la organización municipal.
- Finalmente, el gasto ejecutado por cada municipalidad representa la oferta institucional de servicios locales a su comunidad.

<sup>3</sup> Contraloría General de la República. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Período 2009. Agosto, 2010.

<sup>4</sup> CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal del Período 2012. Octavo Informe. Agosto 2013

En el cuadro siguiente presenta una estimación de los valores medios para las mismas variables del cuadro anterior que corresponden al año 2009 y se repiten los índices de gestión institucional para el año 2012:

Contraloría General de la República. Indicadores de Gestión Municipal, 2009 y 2012  
Valores promedio. Excluyendo San José

Grupos de Municipalidades (A,B,C,D)	Gasto Ejecutado	Planilla (número de funcionarios)	Unidades Habitacionales	Población	Índice de Gestión Municipal	Índice de desarrollo y gestión institucional
Grupo A 20 municipalidades Excluye San José	6.436 4.925	373 253	26.130 23.065	112.100 99.348	65%	80%
Grupo B 19 municipalidades	1.873	107	10.882	45.096	56,9%	71,2%
Grupo C 22 municipalidades	1.168	62	6.610	27.748	51,1%	64,6%
Grupo D 20 municipalidades	1.127	53	7.476	32.723	47,7%	62,4%
TOTAL Municipalidades	2.668	149	12.777	54.475	100 es el máximo	100 es el máximo
Excluye San José por ser valor extremo	2.228	116	11.735	50.100	valor del índice	valor del índice

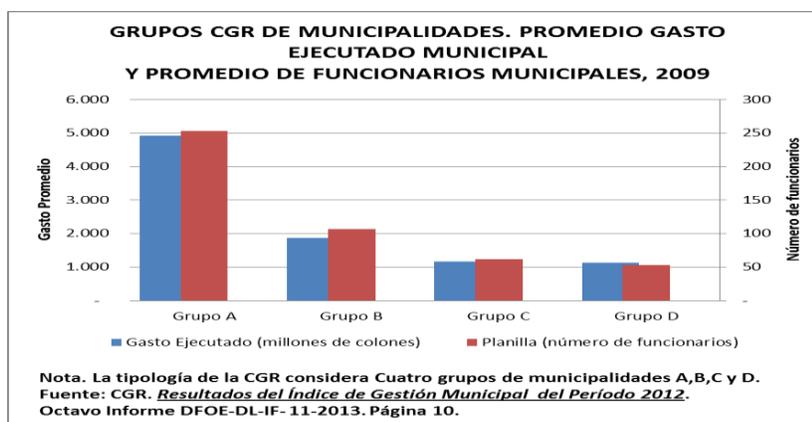
Notas:

1. Datos para el Índice de Gestión Municipal y el Índice de Desarrollo y Gestión Institucional son del año 2012.
2. Datos para el resto de indicadores municipales corresponden al año 2009.
3. Los valores promedios de los grupos B, C y D para todas las variables son inferiores al valor promedio nacional incluso cuando se excluye a la Municipalidad de San José.

Esta información muestra que el Grupo A de 20 municipalidades logró en promedio, los valores más altos en el IGM con 65 puntos y en el Índice de Desarrollo y Gestión Institucional con 80 puntos de un valor máximo de 100 puntos. Por el contrario, el grupo D también con 20 municipalidades obtuvo las calificaciones más bajas en ambos índices. Los grupos B y C que agrupan aproximadamente a la mitad de municipalidades del régimen municipal presentan valores intermedios entre las calificaciones altas del Grupo A y las calificaciones bajas del Grupo D.

El grupo A presenta una composición muy particular de gobiernos locales, los cuales pueden ser tipificados de la siguiente forma:

- Municipalidades que son cabeceras de provincia: Heredia, San José, Cartago, Alajuela y Puntarenas.
- Municipalidades que funcionan como centros regionales: San Carlos y Pérez Zeledón.



- Municipales de cantones predominantemente turísticos: Carrillo y Santa Cruz.
- Municipalidades de los cantones de mayor desarrollo industrial, de servicios y habitacional del país. Escazú, Santa Ana y Belén
- Municipalidades que forman el Área Metropolitana de San José: Goicoechea, Curridabat, Desamparados, La Unión, Montes de oca, Tibás y Santo Domingo.
- Finalmente, la municipalidad de Grecia ubicada en un cantón de muy rápido desarrollo urbano y que forma parte del Gran Área Metropolitana.

Esa tipificación de municipalidades que forman el Grupo A permite caracterizarlo como el conjunto de municipalidades líderes del país ya sea por su importancia como centros políticos en el caso de las cabeceras de provincia o como centros de desarrollo económico y residencial; razones que explican que fueran identificadas como el grupo dominante de municipalidades de Costa Rica. Este grupo de municipalidades presenta una escala de operación muy particular y que se fundamenta en el tamaño del presupuesto/ gasto ejecutado y la planilla municipal y cuyo presupuesto es financiado con recursos propios financiados por un cierto tamaño de población residente con sus viviendas.

Esa escala económica del “Grupo A” presenta las siguientes características<sup>5</sup>:

- Un presupuesto de gasto ejecutado promedio al 31 de diciembre del 2009 igual o superior a los ₡5.000 millones de colones corrientes por municipalidad. Además ejecutó en su conjunto un 60% del gasto total del régimen municipal
- Una planilla promedio de 253 funcionarios<sup>6</sup> y contrató un 62% del personal total del régimen municipal
- Una población promedio residente cantonal de 99.348 personas, valor que excluye en el cálculo a la población residente en el municipio de San José. La población total de este grupo fue de 2,2 millones de personas lo cual representó un 51% de la población total del país<sup>7</sup>.
- Un parque promedio por cantón de 26.130 viviendas, lo cual da un promedio de 3,8 personas por unidad habitacional. En los cantones de este grupo se localizaron 522.605 unidades habitacionales con una participación de un 50,5% del total de viviendas del país.

Se infiere de esta información que el gobierno municipal con una alta valoración en el Índice de Gestión Municipal (igual o mayor a 65 puntos de un máximo de 100) y que aproximaría niveles deseables de eficiencia económica y eficacia administrativa tendría los siguientes indicadores: primero, un gasto ejecutado de aproximadamente ₡5.000 millones de colones; segundo, una planilla promedio de

<sup>5</sup> Estas estimaciones excluyen a las municipalidades de Grecia y Santo Domingo cuyo nivel de gasto ejecutado está en el rango de ₡2.000-₡2.500 millones de colones y su planilla en promedio fue de 124 funcionarios.

<sup>6</sup> Se exceptúa de estos cálculos a la municipalidad de San José. Si estos valores medios se estiman incluyendo a esta municipalidad los indicadores serían los siguientes: un presupuesto de gasto ejecutado de ₡ 6.436 millones de colones y de una planilla promedio de 373 funcionarios municipales en el año 2009.

<sup>7</sup> En el año 2009, la población del país fue estimada en 4.412.474 personas. Dato tomado del Informe Municipal de la CGR del año 2009...

unos 250 funcionarios; tercero, una población cantonal cercana a las 100.000 personas; y cuarto, una dotación media de 23.000 viviendas. La distancia entre los promedios de los indicadores comentados para el Grupo A versus los indicadores del resto de Grupos B, C y D se presentan en la siguiente tabla:

<b>DISTANCIA INDICADORES MEDIOS GRUPO A / GRUPOS BCD</b>				
	<b>Gasto Ejec.</b>	<b>Planilla</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Población</b>
<b>GRUPO B</b>	3,4 / 2,6	3,5/ 2,4	2,4/ 2,1	2,5/ 2,2
<b>GRUPO C</b>	5,5/ 4,2	6,0/ 4,0	4,0/ 3,5	4,0/ 3,6
<b>GRUPO D</b>	5,7/ 4,4	7,0/ 5,0	3,5/ 3,1	3,4/ 3,0
<b>Nota:</b> Cada valor se estima dividiendo el promedio del Grupo-A por el promedio del Grupo B, C, D,				
El segundo parámetro considera el promedio del Grupo A con exclusión de San José.				

Esta caracterización no corresponde a un ideal de gobierno municipal sino de una aproximación a las condiciones de una municipalidad promedio del Gran Área Metropolitana –con las exclusiones señaladas- que en la actualidad opera con una gestión municipal satisfactoria. En razón de ello no es de extrañar que estas municipalidades en su mayoría, superaran los 60 puntos del Índice de Gestión Municipal en el año 2012<sup>8</sup>, tal como se muestra en la siguiente tabla:

<b>Heredia</b>	<b>77,9</b>	<b>San Carlos</b>	<b>77,5</b>	<b>San José</b>	<b>74,8</b>
<b>Santa Ana</b>	<b>74,7</b>	<b>Belén.</b>	<b>74,1</b>	<b>Cartago,</b>	<b>73,4</b>
<b>Goicoechea,</b>	<b>71,8</b>	<b>Curridabat,</b>	<b>70,3</b>	<b>Desamparados,</b>	<b>69,5</b>
<b>Alajuela</b>	<b>68,8</b>	<b>La Unión</b>	<b>68,6</b>	<b>Escazú</b>	<b>65,9</b>
<b>Grecia</b>	<b>61,2</b>	<b>M. de Oca</b>	<b>60,6</b>	<b>P. Zeledón</b>	<b>58,4</b>
<b>Tibás</b>	<b>56,3</b>				

De lo anterior podría inferirse que estas municipalidades forman un grupo consolidado de gobiernos municipales con una escala de organización que les permite gestionar apropiadamente sus responsabilidades y recursos.

En el otro extremo de la tipología municipal del ente contralor está el Grupo D, el cual agrupa a una cuarta parte de las municipalidades del país. Las calificaciones de este grupo fueron las más bajas en los índices de gestión: 48 puntos en el Índice de Gestión Municipal y 62 puntos en el Índice de Desarrollo y Gestión Institucional, de lo cual se infiere una baja capacidad de gestión. En relación con los indicadores

<sup>8</sup> Cuatro municipalidades de este grupo lograron calificaciones del IGM en el rango de 40 a 50 puntos: Puntarenas (49,1); Carrillo (48,4); Santa Cruz (48,1); y Santo Domingo (43,9).

presentados en el cuadro anterior, se derivan los siguientes resultados para las municipalidades de este grupo:

- Primero, el gasto ejecutado por las municipalidades del Grupo D fue de apenas un 10% del presupuesto total del régimen municipal. El promedio de su gasto presupuestario fue de aproximadamente ₡1.100 millones de colones, aproximadamente 6 veces menos que el promedio de gasto presupuestario del Grupo A.
- Segundo, una planilla promedio de 50 funcionarios, 7 veces inferior al promedio correspondiente al Grupo A.
- Tercero, una población media cantonal de 33.000 personas, tres veces inferior al del Grupo A.
- Cuarto, un promedio de 7.500 unidades habitacionales, tres veces inferior al del Grupo A.

En base a lo anterior puede inferirse sobre la existencia de una distancia considerable de esos indicadores del Grupo D en relación con el Grupo A. En consecuencia, para las municipalidades de este grupo alcanzar la escala del Grupo A, en términos de presupuesto, planilla institucional y base económica (estimada por la población y número de viviendas cantonales) pareciera una opción de gran dificultad y complejidad.

Una opción a considerar podría ser un programa de asistencia técnica y financiamiento de mediano y largo plazo para reconvertir sus organizaciones en base a las nuevas tecnologías de información y rediseñar sus procesos de gestión en base a la automatización, así como de mecanismos de contratación privada de obras y proyectos de inversión, así como servicios conjuntos bajo el modelo de Ligas Municipales<sup>9</sup>. Lo anterior es una opción de modernización extensible al Grupo C cuyas municipalidades muestran un perfil similar a las municipalidades del Grupo D.

La opción de modernización y reforma institucional para que las municipalidades del Grupo B se aproximen a la escala económica y organizacional del Grupo A parece ser más razonable, dado que la distancia de su escala económica y organizacional es mucho más cercana. Incluso algunas de las municipalidades del Grupo A de menor desarrollo tienen características muy similares a municipalidades de mayor desarrollo institucional del Grupo B.

---

<sup>9</sup> Costa Rica tiene una experiencia importante en la formación de grupos municipales con territorios contiguos para la administración de parques de equipo y maquinaria de uso en el mantenimiento y construcción de caminos vecinales y calles públicas.