



ADMINISTRAR LO PÚBLICO 3



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública

75

ANIVERSARIO
UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



351.07

A238a

Administrar lo público 3. – San José, C.R. : Universidad de Costa Rica,
Vicerrectoría de Investigación, CICAP, [2016?].
160 p. : il. col.

ISBN 978-9968-932

1. ADMINISTRACION PUBLICA – ESTUDIO Y
ENSEÑANZA. 2. ADMINISTRACION PUBLICA – COSTA RICA.
3. ADMINISTRACION PUBLICA – ESTUDIO DE CASOS.

CIP/2990

CC/SIBDI.UCR

ADMINISTRAR LO PÚBLICO

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo

Coord. Gral. de Gestión, CICAP
Costa Rica

Dr. Orlando Hernández Cruz

Coord. Desarrollo Municipal, CICAP
Puerto Rico

Lic. Elí Sancho Méndez

Coord. Asesoría y Consultoría CICAP
Costa Rica

Licda. Gabriela Muñoz Lara

Coord. Educación Continua, CICAP
Costa Rica

Licda. Helen Campos Rojas

Coord. Admin.-Financiera, CICAP
Costa Rica

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Mayela Cubillo Mora

Directora CICAP
Costa Rica

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez

Dir. Escuela Admón. Pública, UCR
Costa Rica

Dr. Rodolfo Arce Portuguez

Repr. Sist. Estudios Posgrado, UCR
Costa Rica

M.Sc. Andrea Vindas Lara

Investigadora Adscrita, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Oلمان Villarreal Guzmán

Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes

Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

COORDINACIÓN

M.Sc. Esteban O. Mora Martínez

Coord. Investigación e Innovación, CICAP
Costa Rica

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>

Tel.: (506) 2511-3748

Montes de Oca, San José, Costa Rica

Organización Certificada ISO 9001:2008

Contenido

Gobernabilidad democrática local: un caso de estudio Nancy Artavia Chacón Melvin Obando Villalobos	<u>10</u>
Simplificación de trámites en los otorgamientos de permisos municipales: caso Tibás y Vázquez de Coronado Cristiam A. Barquero Gamboa	<u>34</u>
Aproximaciones conceptuales sobre capital social y la utilidad del concepto para los operadores de las políticas sociales Mayela Cubillo Mora	<u>60</u>
Redefinir la forma en que se evalúa a las Municipalidades en Costa Rica Una perspectiva amplia e integral Sofía García Villegas Cristiam Barquero Gamboa	<u>68</u>
El papel del ente contralor en la modernización del servicio público: el caso del hidrógeno Esteban O. Mora Martínez	<u>82</u>
Factores Previos para la Gestión del Conocimiento en la Administración Pública Costarricense Héctor Pérez López-Portillo Jorge A. Romero Hidalgo Esteban O. Mora Martínez	<u>102</u>
Fomento de la creación de valor compartido en las MIPYME y emprendimientos en Costa Rica Juan Manuel Retana Céspedes	<u>133</u>
La defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia en la institucionalidad pública costarricense - Caso del Subsistema Local de Protección en el distrito de Pavas, 2009-2015 Arllery Rivera Fallas Leonardo Castellón Rodríguez	<u>145</u>

Vol. 3	Marzo – Agosto 2015	ISBN 978-9968-932	San José, Costa Rica
---------------	----------------------------	--------------------------	-----------------------------

Redefinir la forma en que se evalúa a las Municipalidades en Costa Rica. Una perspectiva amplia e integral

Sofía García Villegas³²

Cristiam Barquero Gamboa³³

Resumen: El propósito que tiene este artículo es plantear una nueva forma en que se evalúa a las municipalidades en Costa Rica, pensando un instrumento integral que contemple la mayor cantidad de variables posibles. Esto permite generar una imagen más ajustada a la realidad y no tan dependiente del tema presupuestario. Con este instrumento, se busca apoyar en la toma de decisiones de los actores participantes en el sector municipal.

Palabras clave: Desarrollo local, evaluación, innovación, Gobierno Local, Municipalidad.

Introducción

El municipio está constituido por el conjunto de residentes que habitan en un mismo cantón, los cuales promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal. La municipalidad es un ente que posee autonomía política, administrativa y financiera; además, cuenta con patrimonio propio y personalidad, y capacidades jurídicas plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

Se entiende a las municipalidades como un ente institucional, que realizan sus acciones administrativas bajo el principio de eficiencia y eficacia, dirigidas a prestar servicios a los residentes del cantón con el fin de facilitar y mejorar sus condiciones de vida. Tomando en cuenta la importancia que tienen las municipalidades en su rol de institución y gobierno, que realizan sus acciones con el fin de prestar servicios, resulta imprescindible que de forma periódica se realicen estudios que reflejen la realidad que viven los cantones y sus habitantes.

Actualmente existen diferentes formas para evaluar a las municipalidades y al municipio, que van desde una perspectiva económica hasta una más social. Esto genera dos problemáticas, la primera es que existen diferentes formas de ver a las municipalidades y al municipio, que se alejan o se acercan dependiendo de la fotografía que se escoja para verlos, la segunda no existe una integralidad que responda a la necesidad de tener una imagen amplia de los municipios y del impacto de la municipalidad en el territorio.

Uno de los instrumentos con mayor impacto es el Índice de Gestión Municipal (IGM) el cual es un instrumento elaborado por la Contraloría General de la República cada año, con el fin de otorgar una calificación promedio a las 81 Municipalidades del país, a través del estudio de cinco ejes, los cuales son:

- 1) Desarrollo y Gestión Municipal
- 2) Planificación, Participación Ciudadana, y Rendición de Cuentas
- 3) Gestión de Desarrollo Ambiental
- 4) Gestión de Servicios Económicos (gestión vial)
- 5) Gestión de Servicios Sociales

32 Bachiller en Administración Pública por la Universidad de Costa Rica.

33 Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Costa Rica.

A dichos ejes, se les otorga un valor a partir del cual se asigna el puntaje para establecer el índice de las Municipalidades proveniente del IGM. De acuerdo a los ejes previamente establecidos, al primero se le otorga un valor de 28 puntos, el segundo 20 puntos, el tercer eje 23 puntos, el cuarto 16 puntos y por último, el quinto eje cuenta con un valor de 13 puntos.

Estos puntos son asignados de acuerdo a la información consignada por las propias Municipalidades en el expediente elaborado para tal fin y por medio de información suministrada por las administraciones de las Municipalidades en el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM).

Una vez asignados los valores a cada municipalidad considerando los resultados obtenidos en cada eje, el IGM procede a clasificar a las 81 Municipalidades en cuatro grupos denominados A, B, C y D; reconociendo el grupo A como el grupo en el cual se encuentran las municipalidades con calificaciones más altas, y así se ordenan de forma descendente hasta completar al grupo D. Para la conformación de estos grupos se toman en cuenta variables como el Monto del Presupuesto Definitivo del Período Evaluado, el Índice de Desarrollo Humano Cantonal, los Kilómetros Cuadrados del Territorio, y Unidades Habitacionales combinadas con el Índice de Desarrollo Humano Cantonal.

Además del IGM, existen otros instrumentos que se encargan de medir variables específicas sobre el contexto económico, político, social, ambiental y laboral de los cantones del país, que no se incluyen dentro del mismo IGM. Entre estos instrumentos se encuentran el Índice de Competitividad Cantonal, el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, el Índice de Desempeño Ambiental, el Índice de Desarrollo Social Distrital y Cantonal.

Para esta investigación se tomará como instrumento base el IGM, ya que a nivel nacional este instrumento es el que más expectativa genera y el que es tomado en cuenta por diversos actores para determinar acciones dirigidas hacia los cantones del país. Entonces, reconociendo la importancia e impacto que genera el IGM a nivel nacional, y tomando en cuenta los ejes que componen el IGM, cabe preguntarse ¿Refleja este índice la imagen real de las Municipalidades y el impacto de las mismas dentro de sus cantones?

Con el fin de responder la interrogante anterior, se procederá a realizar un análisis de los ejes que componen el IGM, y las áreas en específico que se evalúan en cada eje.

Desarrollo

Para la elaboración de este análisis, se levantó información sobre la metodología utilizada por parte de la Contraloría General de la República, buscando identificar cuáles son las fuentes de información que alimentan este índice de gestión, además se determinaron que otras herramientas pueden permitir generar una visión más amplia y apegada a la realidad municipal y su impacto a nivel local y territorial.

Eje 1 Desarrollo y Gestión Institucional

Este primer eje representa un valor de 28 puntos, los cuales se asignan considerando la Gestión Financiera, Control Interno, Contratación Administrativa, Tecnologías de Información, y Recursos Humanos.

Tabla 1 Desarrollo y Gestión Institucional

Eje 1 Desarrollo y Gestión Institucional
1.1 Gestión Financiera
1.1.1 Registro de Operaciones
1.1.1.1 Registro de Información Financiera Contable
1.1.1.2 Procedimientos e Informes Presupuestarios
1.1.2 Ingresos
1.1.3 Egresos
1.1.4 Liquidación Presupuestaria
1.1.5 Gestión de Cobro
1.1.6 Gestión de Deuda
1.1.7 Transferencias
1.2 Control Interno
1.3 Contratación Administrativa
1.4 Tecnologías de Información
1.5 Recursos Humanos

Fuente: Elaboración propia. Índice de Gestión Municipal. Año 2013.

Tomando en cuenta las áreas que estudia y evalúa el presente eje, se considera que éstas son fundamentales para la medición y evaluación del Desarrollo y Gestión Institucional de las Municipalidades.

Es importante destacar que este eje, sólo toma en cuenta la Gestión Financiera, Control Interno, Contratación Administrativa, Tecnologías de Información, y Recursos Humanos, dentro de las Municipalidades como organizaciones formales, pero se olvida que las mismas también responden a la elección popular de los habitantes de cada cantón, por lo cual las acciones que estas realizan deben generar un impacto dentro del cantón y su población con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida, razón por la cual resulta indispensable replantear los aspectos que se toman en cuenta en la medición del primer eje.

Es decir, el presente eje estudia a las Municipalidades como institución en sí, pero no estudia el impacto que genera la Municipalidad en su respectivo cantón, ni en su población. Por lo cual se recomienda como alternativa viable complementar dicho eje, con estudios económicos que determinen la proximidad a un mercado grande y creciente, concentración de actividades económicas, productividad del cantón, clima empresarial, así como el mercado laboral, acceso a participación de actividades económicas, planificación, aspectos sociales, recreativos, entre otros.

Lo anterior se justifica con la necesidad de que los resultados obtenidos abarquen de manera más integral la dinámica económica-comercial que vive la sociedad civil y el mercado dentro del respectivo cantón, así como oportunidades de ingreso al mercado laboral. Esto con el fin, de no evaluar a las municipalidades en su gestión institucional, sino que se debe evaluar a la municipalidad sobre las acciones y lineamientos que ésta realiza para propiciar un mayor y mejor desarrollo dentro del municipio.

Eje 2 Planificación, Participación Ciudadana, y Rendición de Cuentas

Este eje representa un valor de 20 puntos, además, toma en cuenta tres áreas fundamentales, las cuales son la Planificación, la Participación Ciudadana y la Rendición de Cuentas.

Tabla 2 Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas

Eje 2 Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
2.1 Planificación
2.2 Participación Ciudadana
2.3 Rendición de Cuentas

Fuente: elaboración propia. Índice de Gestión Municipal. Año 2013.

El presente eje expone que para el año 2013 existe poca cobertura de planificación, por medio de Planes Reguladores, de acuerdo a datos de junio del 2013 sólo 37 cantones contaban con Planes Reguladores, es decir, menos de la mitad de los cantones del país.

Es importante reconocer que los Planes Reguladores se definen como “el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1968).

De acuerdo a lo anterior, se reconoce la importancia de evaluar los Planes Reguladores dentro del ámbito municipal costarricense; sin embargo, cuando se evalúa la planificación en el presente eje sólo se toman en cuenta aspectos de planificación territorial, y se dejan por fuera instrumentos de planificación que pueden aportar a la calidad de vida de los habitantes del cantón.

La Participación Ciudadana y la Rendición de Cuentas son dos áreas que se correlacionan, según resultados del IGM se presenta una baja participación ciudadana debido a que se destinan pocos recursos a programas y proyectos definidos con los ciudadanos, y así mismo, se presenta escasas consultas a los ciudadanos sobre la satisfacción de los servicios prestados por las municipalidades.

Debido a que el presente eje abarca temas de planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, se considera importante estudiarlo más allá de la simple planificación territorial, baja participación ciudadana, y consultas a los ciudadanos sobre la satisfacción de los servicios prestado. De acuerdo a la participación ciudadana. Tomando en cuenta la participación ciudadana, se recomienda también estudiar a las organizaciones comunitarias dentro de los cantones, de manera que se reconozca el impacto que estas organizaciones tienen en mejorar la vida de las comunidades dentro de los cantones, cabe rescatar que la Participación Ciudadana no se debe medir ni estudiar más allá de la participación electoral.

Eje 3 Gestión de Desarrollo Ambiental

El presente eje cuenta con un valor de 23 puntos, y toma en cuenta tres áreas denominadas Recolección de Residuos, Depósito y Tratamiento de Residuos, y el Aseo de Vías y Sitios Públicos.

Tabla 3 Gestión y desarrollo ambiental

Eje 3 Gestión y Desarrollo Ambiental
3.1 Recolección de Residuos
3.2 Depósito y Tratamiento de Residuos
3.3 Aseo de Vías y Sitios Públicos

Fuente: elaboración propia. Índice de Gestión Municipal. Año 2013.

Tomando en cuenta las áreas que estudia el IGM en este eje, se obtienen bajos resultados en la Gestión de Desarrollo Ambiental.

Retomando la premisa de que el IGM estudia a las Municipalidades como institución, pero no estudia el impacto que genera la Municipalidad en el cantón, ni en la calidad de vida de su población; se debe tomar en cuenta que las tres áreas de estudio en el presente eje, sólo evalúan aquellos servicios que presta la municipalidad a sus pobladores.

El IGM no toma en cuenta aspectos importantes en desarrollo ambiental, como la salud ambiental, recursos hídricos, recursos naturales productivos, y la biodiversidad y hábitats, que son categorías presentes en el índice de Desempeño Ambiental; agregar estas áreas de estudio sobre los cantones en el eje de Gestión de Desarrollo Ambiental, ayudaría a obtener resultados que representen de forma más integral, la realidad ambiental que se vive en los cantones del país.

Eje 4 Gestión de Servicios Económicos (Gestión Vial)

El presente eje presenta un valor de 16 puntos, y evalúa la Gestión de Servicios Económicos, las áreas que se evalúa el presente eje son la de gestión vial, y la condición de la superficie de ruedo, tal y como lo muestra el siguiente cuadro.

Tabla 4 Gestión de servicios económicos

Eje 4 Gestión de Servicios Económicos
4.1 Gestión Vial
4.1.1 Grado de Cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal
4.1.2 Ejecución de recursos destinados a la red vial
4.1.3 Condición de la superficie de ruedo de la red vial cantonal

Fuente: elaboración propia. Índice de Gestión Municipal. Año 2013.

El Sistema Integrado de Información Municipal, estudia detalladamente en este eje el grado de cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal, el porcentaje de ejecución de los recursos destinados a la seguridad vial y a la red vial cantonal, y la condición en que se encuentra la superficie de ruedo de la red vial cantonal.

Sin embargo, es importante reconocer que se entiende por servicios económicos municipales como todos aquellos servicios que las municipalidades deben prestar a los ciudadanos de su respectivo cantón a través del cobro de los mismos, estos servicios deben estar reglamentados por ley, o para este efecto deben estar reglamentados de acuerdo al Código Municipal. El artículo 74 del Código Municipal, determina que la municipalidad cobrará tasas y precios por los servicios que preste, tomando en consideración un costo efectivo más el 10% de utilidad para desarrollarlos.

De acuerdo al artículo 4 del Código Municipal a la municipalidad se le atribuye administrar y prestar los servicios públicos municipales, y de acuerdo al artículo 13, el Consejo Municipal debe organizar mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales. Tomando en cuenta el artículo 74 y 75 del Código Municipal, algunos de los servicios que se debe prestar la municipalidad son:

- Alumbrado público
- Limpieza de vías públicas
- Recolección de basuras
- Construcción, arreglo y mantenimiento de caminos vecinales
- Mantenimiento de parques y zonas verdes
- Servicio de Policía Municipal
- Construir cercas y limpiar lotes sin construir
- Instalar bajantes y canoas para recoger las aguas pluviales de las edificaciones
- Garantizar adecuadamente la seguridad, la limpieza y el mantenimiento de propiedades cuando se afecten las vías y propiedades públicas o a terceros en relación con ellas.

Retomando que se entiende como Servicios Económicos, aquellos servicios que prestan las municipalidades a los ciudadanos de su cantón, a través del cobro por los servicios prestados. Se reconoce como adecuado la evaluación de la gestión vial en el presente eje, más no así, se recomienda también incluir la evaluación de áreas adicionales que tomen aquellos servicios municipales que sean cobrados para su prestación, como es el caso de la recolección de basuras, alumbrado público, limpieza de lotes, entre otros que se encuentren reglamentados por ley.

Eje 5 Gestión de Servicios Sociales

El quinto eje presenta un valor de 13 puntos, y toma en cuenta dos áreas, las cuales son Parques y Obras de Ornato, así como Atención de Servicios y Obras Sociales.

Tabla 5 Gestión de servicios sociales

Eje 5 Gestión de Servicios Sociales
5.1 Parques y Obras de Ornato
5.2 Atención de Servicios y Obras Sociales

Fuente: elaboración propia. Índice de Gestión Municipal. Año 2013.

Para este apartado es necesario definir el concepto de Servicios Sociales y así determinar si las áreas que estudia son pertinentes al presente eje. Los Servicios Sociales se definen como “momento en que los Estados intervienen decididamente en las cuestiones sociales y ponen a disposición de los ciudadanos una serie de recursos para mejorar sus condiciones de vida y conseguir una situación de bienestar” (Universidad de Jaén, SF).

Tomando en cuenta las áreas que estudia el presente eje, el IGM determinó que el área de Atención de Servicios y Obras Sociales mostró mejoras, a pesar de ejecutar efectivamente sólo el 57% de los recursos presupuestados. Así mismo, en el área de Atención de Servicios y Obras Sociales presenta un resultado de 33%, este bajo rendimiento se justifica por la desactualización de tasas y altos niveles de morosidad.

Si se estudia el Pilar de Calidad de Vida presente en el Índice de Competitividad Cantonal (ICC), el IGM puede tomar en cuenta variables presentes en el Pilar de Calidad de Vida. En el cual se miden características referidas a las facilidades en salud, entretenimiento, seguridad, entre otros; dichas variables presentes en el Pilar de Calidad de Vida son:

- Calidad de Servicios de Salud, y número de habitantes por EBAIS
- Oferta de esparcimiento
- Oferta de entretenimiento
- Importancia de las áreas verdes, y el capital natural en el cantón

De acuerdo al estudio exhaustivo realizado a los cinco ejes que componen el IGM, se determina que el mismo realiza un estudio de las municipalidades como instituciones, pero no estudia la dinámica del cantón en la cual residen los ciudadanos. El IGM estudia la capacidad de gestión de las municipalidades, pero se reconoce como indispensable realizar un estudio que ayude a medir el impacto que genera la gestión de la municipalidad para mejorar la calidad de vida de las personas que residen en el municipio.

Dado a lo anterior, resulta importante tomar en cuenta nuevas áreas que ayuden a mostrar la verdadera cara del cantón y sus residentes. Entre estas áreas es indispensable estudiar aspectos económicos que muestran la verdadera dinámica económica y comercial que vive el cantón, como lo es el estudio del tamaño y dinamismo del mercado local, así como la proximidad con otros agentes económicos para aumentar la productividad en miras de aprovechar las externalidades que se pueden generar.

Así mismo, en el aspecto de planificación, se debe planificar más allá de lo territorial e institucional, y buscar puntos que aporten a la calidad de vida de la población. Es indispensable agregar nuevos componentes a las áreas de participación ciudadana y rendición de cuentas, que no se centren únicamente en indicadores de participación electoral.

En el ámbito ambiental, es importante tomar en cuenta estudios que profundicen en la salud ambiental, recursos hídricos, recursos naturales productivos, biodiversidad y hábitats, los cuales son aspectos que se incluyen dentro del Índice de Desempeño Ambiental.

El eje de servicios económicos sólo toma en cuenta el cumplimiento de metas en la mejora de la red vial cantonal y superficie de riego, pero no evalúa servicios que la municipalidad debe administrar y prestar a los ciudadanos, servicios tales como alumbrado público, limpieza de vías públicas, garantizar seguridad, limpieza y mantenimiento de propiedades cuando se afectan las vías, y las propiedades públicas o a terceros. Ya que se entiende como servicios económicos, aquellos servicios que presta la municipalidad a cambio del cobro de servicios prestados.

Para determinar el impacto que tiene la gestión de servicios sociales en la vida de los ciudadanos, es importante medir la calidad de vida que se vive dentro del cantón. El Pilar de Calidad de Vida que estudia el Índice de Competitividad Cantonal, mide las oportunidades en facilidades en salud, entretenimiento, seguridad. Así como las facilidades que presente el cantón con respecto a la infraestructura.

Así mismo, cabe señalar que existen inconsistencias metodológicas en cuanto a la recolección de información que realiza la Contraloría General de la República, por ejemplo el caso de actualización de las tarifas,

ejecución presupuestaria, entre otros, en momentos en que aún no ha terminado el período para realizar estos procesos, y que su vez se ven frenados por intereses políticos dentro de los Concejos Municipales.

En el presente estudio, se hace un análisis comparativo de distintos índices como lo son el Índice de Gestión Municipal, el Índice de Competitividad Cantonal, el Índice de Desarrollo Humano Cantonal, el Índice de Desempeño Ambiental, el Índice de Desarrollo Social, y se genera un promedio de la suma de estos índices por cada cantón.³⁴ Lo anterior con el fin de demostrar que las variables que se estudian por separado no demuestran la verdadera cara de los cantones, y que los mismos se deben estudiar de acuerdo a sus particularidades.

Retomando que el IGM clasifica a las 81 Municipalidades en cuatro grupos (A, B, C y D); reconociendo el grupo A como el grupo en el cual se encuentran las municipalidades con calificaciones más altas y que poseen características geográficas, sociales y económicas similares, y así se ordenan de forma descendente hasta completar al grupo D, en la investigación se procede a elegir aleatoriamente un cantón por cada uno de los grupos para estudiarlos y determinar que los resultados arrojados por los índices no reflejan necesariamente la verdadera cara del cantón.

Tabla 6 Comparativo por índices

Cantones	Grupo de acuerdo al IGM	Índice de Gestión Municipal	Índice de Competitividad	Índice de Desarrollo Humano cantonal	Índice de Desempeño ambiental	Índice de Desarrollo Social	Promedio
Alajuela	A	66,66	75,21	73,00	44,60	65,49	64,99
San Isidro	B	61,69	63,29	76,70	55,80	54,32	62,36
Vásquez de Coronado	C	53,64	66,19	74,10	61,60	63,40	63,79
León Cortés	D	48,6	44,83	78,90	39,40	69,38	56,22

Fuente: elaboración propia.

Al realizar la comparación del IGM de los cuatro cantones con el promedio generado por los cinco índices se denotan diferencias sustanciales que se explican en el siguiente cuadro:

Tabla 7 Comparativo del IGM y el promedio general

Cantones	Índice de Gestión Municipal	Promedio General
Alajuela	66,66	64,99
San Isidro	61,69	62,36
Vásquez de Coronado	53,64	63,79
León Cortés	48,60	56,22

Fuente: elaboración propia.

Sí se estudian los cuadros anteriores, se puede determinar lo siguiente:

- A pesar de que Alajuela pertenece al grupo A en el IGM, y que en el mismo obtiene un puntaje de 66,66, sí se toma en cuenta el promedio obtenido de los distintos índices que estudian a este cantón, su promedio general baja a un 69,99.
- De acuerdo al IGM el cantón de San Isidro obtiene un puntaje de 61.69, pero si el mismo cantón se estudia tomando en cuenta otras variables su promedio puede subir hasta un 62,36.
- El cantón de Vásquez de Coronado obtiene un puntaje de 53,64 en el IGM, pero si se promedia tomando en cuenta indicadores de otros índices, su promedio general aumenta a un 63,79; es decir, su puntaje aumenta casi diez puntos porcentuales.
- Cabe señalar que a pesar de que el IGM coloca a San Isidro en el Grupo B y le otorga mayor puntaje que el cantón de Vásquez de Coronado el cual se encuentra en el Grupo C del IGM, el Promedio General califica mejor a Vásquez de Coronado que el cantón de San Isidro.
- Así mismo, el cantón de León Cortés obtiene un puntaje en el IGM de 48,60, sí el mismo se estudia tomando en cuenta nuevas variables su Promedio General aumenta a 56,22.

El análisis del ejemplo anterior se realiza con el objetivo de demostrar de que a pesar de que el IGM es un instrumento que se utiliza para estudiar a los cantones por medio del índice de la CGR que se realiza anualmente, los ciudadanos no deben interpretar el IGM como el resultado último y real que muestra el estado de los cantones, ya que los resultados de cada cantón pueden variar dependiendo del objeto que se evalúa.

Se recomienda mirar y evaluar a las municipalidades como ese ente coordinador y de enlace entre los gobiernos locales, las agentes económicos, comerciales, la sociedad civil, instancias de gobierno central; lo anterior con el fin de mirar al cantón como un todo y no enfocarse únicamente en las municipalidades y sus dinámicas administrativas y de ejecución.

Conclusiones

Se reconoce la necesidad de crear un instrumento a nivel nacional que permita mostrar a las municipalidades como el organismo que articula distintos ejes dentro de la dinámica de cada cantón, en donde ejes como el económico, cultural, social, político-administrativo se coordinan y articulan para generar desarrollo.

No se deben calificar a las municipalidades de acuerdo a la gestión interna institucional y ejecución presupuestaria que presenta cada una, ya que cada municipalidad tiene realidades, recursos y capacidades distintas, pero sí se pueden evaluar pensando en ellas como las encargadas de articular acciones que permitan mejorar las condiciones de vida de sus residentes desde distintos ejes ya mencionados.

Es importante no enfocarse solamente en la planificación institucional y territorial, sino en una planificación integral dentro del cantón, que tome en cuenta los recursos, actores y contextos, con el fin de impulsar un desarrollo que responda a las necesidades y particularidades de cada cantón. Así mismo, una planificación integral debe incluir aspectos como la niñez y adolescencia, infraestructura, seguridad, salud, adultos mayores, competitividad, mercado para actividades comerciales, y participación ciudadana.

Cabe resaltar que al hablar de participación ciudadana, no se debe ligar directamente a indicadores de participación electoral, sino también a las organizaciones comunitarias, las cuales se pueden organizar para

formular y gestionar proyectos que les permita mejorar las condiciones del cantón y sus habitantes. Y en este caso estudiar a la municipalidad como un organismo que cuente con las capacidades de brindar apoyo a las organizaciones comunitarias cuando estas así lo requieran.

Así mismo, sobre la Gestión de Servicios Económicos es fundamental reconocer el papel que juegan las municipalidades como prestadoras de servicios, y se recomienda además de estudiar y evaluar la Red Vial Cantonal y la superficie de ruedo, se deben incluir otros servicios que se caracterizan por ser brindados por los gobiernos locales.

Dado a lo anterior es trascendental destacar que sí se busca realizar un estudio comparativo dentro de las municipalidades, este no se debe realizar bajo el supuesto de la gestión interna administrativa y ejecución presupuestaria., porque se reconoce que existen diferencias abismales en cuanto a los recursos que las municipalidades poseen, y el contexto en el que viven los cantones puede afectar directa o indirectamente la capacidad de adquirir recursos dentro de cada municipalidad.

Es importante estudiar la realidad de los cantones desde otro punto de vista, más allá de la gestión municipal, y es ahí en donde se pueden incluir nuevos indicadores que permitan reflejar la “fotografía” que muestre la verdadera cara de la situación que se vive dentro de los cantones, y cómo las acciones que realiza la municipalidad permite mejorar estos indicadores.

Es decir, lo importante no es realizar un estudio a la municipalidad en sí mismo, sino un estudio que permita ver al cantón como un todo. Este estudio debe destacar la figura de la municipalidad como el ente encargado de articular esfuerzos desde la parte económica, cultural, social, seguridad, político-administrativo, tanto a lo interno como externo de la municipalidad, ya que actualmente ninguna de las herramientas lo permiten y se invisibiliza el trabajo que realizan las municipalidades, sin tener que recurrir a los presupuestos municipales, ya que se valen de alianzas público-privadas o a la capacidad política que tenga la alcaldía.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1968). SINALEVI. Recuperado el 30 de Julio de 2015, de Ley de Planificación Urbana: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Código Municipal. Recuperado el 30 de Julio de 2015, de SINALEVI: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=98846¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=9&strSim=simp
- Barrantes, A. (06 de Junio de 2013). La Nación. Recuperado el 04 de Febrero de 2015, de http://www.nacion.com/nacional/comunidades/cantones-plan-regular-territorio_0_1346065497.html
- Contraloría General de la República. (2014). Resultados del índice de Gestión Municipal 2013. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2013). Índice de Desarrollo Social. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica. (2006). Índice de Desarrollo Humano Cantonal. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Observatorio del Desarrollo. (2012). Índice de Competitividad Cantonal Costa Rica 2006-2011. San Pedro de Montes de Oca: Universidad de Costa Rica.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica. (2011). Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica. San José, Costa Rica: PNUD; Universidad de Costa Rica.

Universidad de Jaén. (SF). Universidad de Jaén. Recuperado el 29 de Julio de 2015, de www4.ujaen.es: <http://www4.ujaen.es/~aespadas/TEMA1.pdf>

Anexos

Tabla 8 Comparativo cantonal por índice

	Cantones	Índice de gestión municipal	Índice de Competitividad	Índice de Desarrollo Humano cantonal	Índice de Desempeño ambiental	Índice de Desarrollo Social	Promedio
1	Belén	79,32	82,31	90,50	46,30	83,33	76,35
2	San Rafael	75,71	63,58	87,50	65,70	87,90	76,08
3	Santa Ana	86,48	75,72	73,40	59,70	62,06	71,47
4	San José	70,12	78,76	86,40	48,60	73,33	71,44
5	Cartago	80,23	73,40	80,10	52,20	68,37	70,86
6	Esparza	61,88	63,12	90,40	49,50	89,20	70,82
7	Escazú	73,76	81,24	83,20	54,20	61,43	70,77
8	Desamparados	69,06	65,41	83,00	45,50	83,07	69,21
9	Paraíso	76,36	59,93	75,70	60,50	73,33	69,16
10	Moravia	73,64	73,81	81,70	57,50	58,77	69,08
11	Garabito	60,76	53,57	88,00	58,30	80,57	68,24
12	Barva	60,14	67,55	81,90	59,70	71,73	68,21
13	Montes de Oro	55,78	57,03	94,60	47,30	84,65	67,87
14	San Ramón	61,87	64,31	86,50	50,30	71,40	66,88
15	San Pablo	63,91	69,66	84,80	52,20	63,65	66,84
16	Goicochea	73,21	72,13	73,50	53,50	58,20	66,11
17	Santa Bárbara	38,54	61,63	91,20	53,50	82,75	65,52
18	Flores	60,39	72,46	82,30	50,60	60,92	65,33
19	San Carlos	81,79	61,52	80,60	44,30	57,59	65,16
20	Santo Domingo	48,73	78,17	78,00	59,30	61,23	65,09
21	Atenas	58,24	63,60	81,90	52,00	69,51	65,05
22	Sarapiquí	57,71	47,03	93,50	51,40	75,31	64,99
23	Alajuela	66,66	75,21	73,00	44,60	65,49	64,99
24	Heredia	74,68	76,49	68,40	58,90	43,00	64,29
25	Tilarán	54,89	53,99	84,00	53,40	74,36	64,13
26	Mora	74	62,83	77,40	53,70	52,70	64,13
27	Vásquez de Coronado	53,64	66,19	74,10	61,60	63,40	63,79
28	Nandayure	47,32	49,33	89,50	51,20	78,50	63,17
29	Curridabat	67,2	77,77	71,60	52,10	46,16	62,97
30	Carrillo	55,11	58,15	77,50	55,60	67,60	62,79

	Cantones	Índice de gestión municipal	Índice de Competitividad	Índice de Desarrollo Humano cantonal	Índice de Desempeño ambiental	Índice de Desarrollo Social	Promedio
31	La Unión	72,69	67,66	69,90	54,30	47,45	62,40
32	Santa Cruz	50,97	55,01	79,80	56,10	69,97	62,37
33	San Isidro	61,69	63,29	76,70	55,80	54,32	62,36
34	Zarcero	45,9	67,21	74,20	55,00	69,03	62,27
35	Poás	60,37	65,26	73,40	57,00	53,32	61,87
36	Montes de Oca	62,63	79,79	59,20	53,70	49,77	61,02
37	Naranjo	51,6	64,60	84,60	49,70	54,47	60,99
38	Palmares	61,43	70,89	74,10	53,40	44,78	60,92
39	Aguirre	60,58	56,31	74,20	61,00	52,47	60,91
40	Turrialba	63,34	56,72	77,40	48,80	57,54	60,76
41	Grecia	62,67	70,21	77,20	48,60	42,10	60,16
42	Valverde Vega	67,56	63,67	70,00	54,90	44,23	60,07
43	Orotina	44,87	63,30	83,40	48,00	60,48	60,01
44	Jiménez	51,7	47,56	84,60	52,20	61,45	59,50
45	El Guarco	52,11	63,48	75,70	54,00	51,87	59,43
46	Alvarado	42,13	56,49	79,00	52,20	66,97	59,36
47	Puriscal	57,97	54,06	78,80	54,40	51,25	59,30
48	Tibás	59,26	74,23	65,10	49,00	48,83	59,28
49	Oreamuno	55,87	57,43	80,30	52,00	50,36	59,19
50	Hojancha	48,47	46,72	82,80	47,40	69,00	58,88
51	Corredores	44,53	51,09	73,10	48,80	76,86	58,88
52	San Mateo	43,01	50,98	75,40	45,20	77,04	58,32
53	Dota	47,07	53,66	68,60	51,70	70,15	58,24
54	Pococí	52,3	54,07	70,70	52,60	61,48	58,23
55	Limón	52,85	54,72	81,70	43,00	58,52	58,16
56	Abangares	55,83	56,71	74,90	48,10	53,48	57,80
57	La Cruz	52,01	52,37	73,50	52,80	57,47	57,63
58	Parrita	48,7	50,45	73,20	51,00	64,38	57,55
59	Pérez Zeledón	55,05	54,72	75,70	50,90	50,70	57,41
60	Golfito	41,06	45,09	76,30	49,50	74,54	57,30
61	Guácimo	47,53	47,81	76,30	52,20	62,38	57,24
62	Osa	46,2	45,56	84,40	51,00	57,86	57,00
63	Bagaces	52,92	49,58	74,10	54,30	53,75	56,93

	Cantones	Índice de gestión municipal	Índice de Competitividad	Índice de Desarrollo Humano cantonal	Índice de Desempeño ambiental	Índice de Desarrollo Social	Promedio
64	León Cortés	48,6	44,83	78,90	39,40	69,38	56,22
65	Alajuelita	50,69	54,60	58,40	50,90	65,64	56,05
66	Aserri	51,75	49,53	70,30	51,90	56,27	55,95
67	Puntarenas	51,45	57,48	66,10	54,00	48,47	55,50
68	Cañas	52,77	56,70	74,50	43,50	49,48	55,39
69	Nicoya	48,26	51,37	72,30	44,60	60,25	55,36
70	Coto Brus	50,79	48,68	77,40	51,80	46,65	55,06
71	Talamanca	49,77	43,16	72,40	61,60	47,47	54,88
72	Liberia	44,86	61,39	67,90	44,30	50,53	53,80
73	Upala	40,13	46,68	81,00	42,80	54,24	52,97
74	Acosta	44,1	45,24	75,90	50,80	48,76	52,96
75	Buenos Aires	57,14	43,07	67,50	49,80	37,60	51,02
76	Guatuso	32,68	43,31	70,20	48,80	50,24	49,05
77	Tarrazú	48,05	49,97	58,70	49,10	36,88	48,54
78	Matina	42,35	44,89	63,60	47,90	42,65	48,28
79	Siquirres	49,21	48,63	64,40	46,00	32,90	48,23
80	Los Chiles	34,58	40,39	67,70	55,60	42,18	48,09
81	Turrubares	28,47	43,10	73,30	46,80	46,13	47,56

Fuente: elaboración propia.