



**INFORME N.º DFOE-DL-SGP-00002-2017
4 DE SETIEMBRE, 2017**

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL
DESARROLLO LOCAL**

**INFORME ACERCA DEL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN
DEL ENDEUDAMIENTO POR PRÉSTAMOS EN LAS
MUNICIPALIDADES DE ALAJUELITA, CORREDORES,
DOTA, ESCAZÚ, GOLFITO, GRECIA, LIMÓN,
NICOYA, PARRITA Y PÉREZ ZELEDÓN**

2017

CONTENIDO

Página N.º

RESUMEN EJECUTIVO

1.	INTRODUCCIÓN	1
	ORIGEN DEL ESTUDIO	1
	OBJETIVOS Y ALCANCE DEL ESTUDIO.....	2
	GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO	3
	METODOLOGÍA APLICADA	6
2.	ALGUNOS DATOS DE INTERÉS ACERCA DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL EN EL PERÍODO DEL 2012 AL 2016.....	7
2.1	SECTOR MUNICIPAL	7
2.2	MUNICIPALIDADES DE ALAJUELITA, CORREDORES, DOTA, ESCAZÚ, GOLFITO, GRECIA, LIMÓN, NICOYA, PARRITA Y PÉREZ ZELEDÓN.....	11
3.	LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EVIDENCIA ALGUNAS DEBILIDADES QUE REQUIEREN ATENCIÓN OPORTUNA POR LAS MUNICIPALIDADES DE ALAJUELITA, CORREDORES, DOTA, ESCAZÚ, GOLFITO, GRECIA, LIMÓN, NICOYA, PARRITA Y PÉREZ ZELEDÓN.....	14
4.	CONCLUSIONES	19
5.	RECOMENDACIONES.....	20

CUADROS

CUADRO N.º 1	ENTIDAD PRESTATARIA DE LOS CRÉDITOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016.....	12
---------------------	--	----

GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1	MUNICIPALIDADES, INGRESOS RECIBIDOS POR PRÉSTAMOS, 2012- 2016.....	8
GRÁFICO N.º 2	MUNICIPALIDADES, INGRESOS PERCIBIDOS POR PRÉSTAMOS, 2012- 2016.....	9
GRÁFICO N.º 3	CANTIDAD DE PRÉSTAMOS CON SALDOS PENDIENTES DE PAGO AL 2016 VINCULADOS CON LA PLANIFICACIÓN.....	15
GRÁFICO N.º 4	ESTUDIOS DE VIABILIDAD FINANCIERA – PRÉSTAMOS CON SALDOS PENDIENTES DE PAGO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016.....	17

ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN N.º 1	SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO, OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	2
ILUSTRACIÓN N.º 2	CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO	4
ILUSTRACIÓN N.º 3	FASES DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO.....	4
ILUSTRACIÓN N.º 4	ALGUNAS ATRIBUCIONES DE LAS INSTANCIAS QUE PARTICIPAN EN LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO.....	5
ILUSTRACIÓN N.º 5	ALGUNOS ASPECTOS CLAVE PARA LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL.....	6
ILUSTRACIÓN N.º 6	INTERESES Y AMORTIZACIÓN POR PRÉSTAMOS, 2012-2016.....	10
ILUSTRACIÓN N.º 7	MONTO ADEUDADO POR PRÉSTAMOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016.	11
ILUSTRACIÓN N.º 8	FINALIDAD DE LOS PRÉSTAMOS CON SALDOS PENDIENTES DE PAGO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016.....	13
ILUSTRACIÓN N.º 9	FUENTES DE FINANCIAMIENTO POR EL PAGO DEL SERVICIO DE LA DEUDA – AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016.....	14

ANEXOS

ANEXO N.º 1	CRITERIOS PARA EVALUAR LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO POR PRÉSTAMOS	23
ANEXO N.º 2	INDICADORES PARA EVALUAR LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO POR PRÉSTAMOS.....	29
ANEXO N.º 3	RESULTADOS DE LOS INDICADORES PARA LA EVALUAR LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO POR PRÉSTAMOS	36

RESUMEN EJECUTIVO**¿Qué examinamos?**

La gestión del endeudamiento mediante préstamos en las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón, con el objetivo de evaluar la conformidad de la gestión de las municipalidades en el proceso del endeudamiento por préstamos con entidades financieras y otras, como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), con el ordenamiento jurídico y técnico y con sanas prácticas financieras existentes en torno a este tipo de crédito como forma de apalancamiento financiero en los gobiernos locales. El período objeto de estudio es el comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2016, el cual se amplió cuando se consideró pertinente.

Las citadas municipalidades fueron seleccionadas a partir de las siguientes variables: a) presupuesto de recursos por préstamos por varios años consecutivos sin que se observe el ingreso ejecutado por dicha fuente de financiamiento (Alajuelita y Corredores); b) gobiernos locales con déficit presupuestario e ingresos ejecutados por deudas (Golfito, Parrita, Alajuelita, Nicoya y Dota); y c) ingresos ejecutados por endeudamiento por montos significativos (Limón, Escazú, Grecia, y Pérez Zeledón).

¿Por qué es importante?

Las municipalidades están habilitadas legalmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 del Código Municipal, previa aprobación del Concejo Municipal, para obtener recursos por la vía del endeudamiento mediante préstamos. El endeudamiento mediante préstamos con entidades financieras y otras, como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR), consiste en obtener recursos para promover el desarrollo de la comunidad y la prestación de servicios básicos a los ciudadanos.

La gestión del endeudamiento representa un reto para las autoridades municipales y los responsables de sus finanzas, dado que deben planificar y utilizar esos recursos de manera tal que permita la ejecución oportuna de los proyectos definidos en función de las diferentes necesidades locales, a la vez que se comprometen recursos a futuro para la atención de la deuda (intereses y amortización). Por ende, les corresponde verificar aspectos relacionados con la conformidad de su actuación respecto del trámite de los créditos con el ordenamiento jurídico, el estado actual de los préstamos en ejecución y la valoración de los riesgos que pueden afectar el logro de objetivos y la capacidad financiera de la municipalidad.

Además, los préstamos, como fuente de financiamiento, resultan una práctica común en el sector municipal. Durante los últimos cinco años (2012 al 2016), 66 de los 81 gobiernos locales incorporaron en sus presupuestos recursos por este

concepto por la suma total de $\text{¢}133.100,4$ millones; de los cuales ingresaron a las arcas municipales $\text{¢}47.090,1$ millones. El comportamiento de estos ingresos muestra una tendencia incremental de un 131%, al pasar de $\text{¢}5.474,4$ millones en el 2012 a $\text{¢}12.657,0$ millones en el 2016. La carga financiera por concepto de intereses y amortización que han sufragado las municipalidades en ese periodo, ascendió a $\text{¢}39.871,3$ millones.

¿Qué encontramos?

Las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón, en conjunto, poseen 35 préstamos con saldos pendientes de pago al 31 de diciembre de 2016, para una deuda total de $\text{¢}16.236,6$ millones. Dichas operaciones se formalizaron con diferentes entidades financieras, en algunos casos desde el 2005, y se destinaron principalmente al financiamiento de obras públicas como mercados, red vial, cementerios, rellenos sanitarios y acueductos.

En relación con la gestión del endeudamiento se verificó que esas 10 municipalidades no cuentan con una política de endeudamiento que regule la gestión de los préstamos. Además, un total de 17 de esos 35 préstamos, que representan $\text{¢}4.179,3$ millones del total desembolsado por las entidades prestatarias, no responden a una vinculación con los instrumentos de planificación institucional, lo que podría limitar, en alguna medida, la asignación de los recursos disponibles a proyectos prioritarios y la toma de decisiones en cuanto a la definición y ejecución de obras y mejoras en los servicios municipales dirigidos a los ciudadanos del cantón.

Adicionalmente, para 28 de tales créditos ($\text{¢}14.515,9$ millones del total desembolsado) no se elaboraron por parte de esas administraciones municipales flujos de fondos que orienten sobre las fuentes de ingresos y la disponibilidad de liquidez para el cumplimiento oportuno de las obligaciones derivadas de esos créditos. Asimismo, se determinó que en 27 de esos 35 préstamos las municipalidades respectivas no realizaron, de previo a su formalización, los correspondientes análisis sobre la viabilidad financiera y la capacidad de pago (estos 27 créditos representan $\text{¢}11.962,8$ millones del total desembolsado).

La falta de aplicación de instrumentos que orienten la programación financiera y el respectivo flujo de fondos (cuantificación de ingresos y egresos), debilita el pronóstico y la estimación de los compromisos de pago, lo cual podría comprometer la atención oportuna de las obligaciones financieras en general y, en particular, las originadas en los créditos.

También se comprobó que en 27 de los 35 créditos, que representan $\text{¢}11.862,3$ millones del total desembolsado las corporaciones municipales no efectuaron estudios para comparar o analizar diversas opciones de financiamiento ofrecidas por las entidades prestatarias con el objetivo de seleccionar la alternativa más favorable. El omitir la recopilación, análisis y evaluación de información financiera básica puede comprometer la capacidad financiera institucional para la atención de la

deuda (pago de intereses y amortización). La normativa aplicable establece que previo al endeudamiento, las entidades deben realizar los análisis pertinentes y suficientes en aras de determinar las ventajas y desventajas de las ofertas de financiamiento, así como el impacto financiero en las finanzas municipales.

En resumen, la presencia de debilidades en la gestión de los créditos como las indicadas, plantea riesgos vinculados con el uso de los recursos municipales, el debilitamiento del control, la toma de decisiones y la rendición de cuentas, la vulnerabilidad en relación con la sostenibilidad financiera municipal, la insuficiencia de los ingresos propios para la atención de la deuda; así como, el perjuicio de la hacienda municipal por gastos financieros adicionales derivados del incumplimiento de las obligaciones. La importancia de dichos riesgos dependerá entre otras variables, de las tasas de interés, el crecimiento del PIB, el déficit fiscal y de la situación financiera de aquellas municipalidades que además del endeudamiento presentan una condición de déficit presupuestario.

¿Qué sigue?

En virtud de los resultados determinados en este informe se esbozan algunas recomendaciones -sin ser exhaustivas-dirigidas a las administraciones municipales de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón, para que definan y pongan en práctica acciones que les permitan fortalecer la gestión de endeudamiento por préstamos, principalmente en cuanto a la verificación oportuna del cumplimiento de los requerimientos del ordenamiento jurídico y la administración razonable de los riesgos producto de esa actividad.

En ese sentido, a cada gobierno local le corresponde analizar su situación particular y adoptar las medidas y las prácticas que les permita mejorar la toma de decisiones relacionadas con el uso de los préstamos como medio de apalancamiento financiero, mediante su fundamentación en información básica como los flujos de fondos, los estudios de viabilidad financiera y de la capacidad de pago, y los análisis de las diversas opciones de financiamiento en el mercado. Lo anterior, sin perjuicio de que establezcan los mecanismos de control y los indicadores pertinentes que le permitan a esas administraciones municipales monitorear y evaluar la gestión del endeudamiento.

Para los efectos de ese análisis, el Órgano Contralor aporta en uno de los anexos a este informe, como un punto de partida, la batería de indicadores y la línea base, los cuales fueron debidamente revisados con las diez administraciones municipales objeto de evaluación; lo cual, sin embargo, no es obstáculo para que estos instrumentos de medición sean referentes en los análisis que podrían acometer otras entidades municipales a partir de los resultados de este informe. Esto, claro está, considerando los avances que en esta materia hayan logrado otras corporaciones municipales y que también podrían convertirse en buenas prácticas para aquellas que requieren de progresos en este tema.



INFORME N.º DFOE-DL-SGP-00002-2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

INFORME ACERCA DEL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO POR PRÉSTAMOS EN LAS MUNICIPALIDADES DE ALAJUELITA, CORREDORES, DOTA, ESCAZÚ, GOLFITO, GRECIA, LIMÓN, NICOYA, PARRITA Y PÉREZ ZELEDÓN

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DEL ESTUDIO

El endeudamiento mediante préstamos con entidades públicas dedicadas a la actividad financiera, constituye una de las opciones de financiamiento municipal para promover el desarrollo de la comunidad y el mejoramiento de los servicios básicos a sus munícipes. Esta forma de apalancamiento financiero implica a la vez el comprometer recursos financieros para la atención de la deuda (intereses y amortización), razón por la cual su empleo requiere de un tratamiento cuidadoso y responsable por parte de las autoridades municipales competentes.

De igual manera, las administraciones municipales están llamadas a contar con los mecanismos de planificación y control, que garanticen que los recursos provenientes de los préstamos sean utilizados en inversiones productivas, que fomenten el desarrollo local y la atención oportuna de las necesidades de los ciudadanos del cantón con base en las prioridades locales, y que la deuda se mantenga en un nivel razonable para evitar desequilibrios financieros que comprometan las finanzas municipales.

En ese orden de ideas, la conformidad de esos préstamos con el ordenamiento jurídico que regula la materia, el estado actual de los préstamos en ejecución y la valoración de los riesgos que pueden afectar el logro de objetivos y la capacidad financiera de la municipalidad, son algunos de los factores que las administraciones respectivas requieren considerar con base en un efectivo sistema de control interno.

Es entonces por esto básicamente, que el Órgano Contralor pone a disposición el presente informe, con los resultados obtenidos producto del análisis asociado con el endeudamiento por préstamos en las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón y que permite visualizar debilidades en ese tema y, a su vez, alertar a sus jerarcas y demás funcionarios municipales involucrados sobre la necesidad de emprender acciones efectivas, en procura de disminuir los riesgos y de evitar situaciones financieras críticas que puedan afectar a futuro la continuidad en la prestación de los servicios requeridos para el desarrollo de las comunidades.

OBJETIVOS Y ALCANCE DEL ESTUDIO

El objetivo general de esta fiscalización es evaluar la conformidad de la gestión de las municipalidades en el proceso del endeudamiento por préstamos con entidades financieras y otras, como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), con el ordenamiento jurídico y técnico y con sanas prácticas financieras existentes en torno a este tipo de crédito como forma de apalancamiento financiero en los gobiernos locales. Los objetivos específicos se resumen en la Ilustración N.º 1.

Ilustración N.º 1 Seguimiento de la gestión del endeudamiento Objetivos específicos

1 Establecer una línea base a partir de indicadores y otra información relevante que permitan conocer el estado actual de la gestión del endeudamiento por financiamiento (préstamos directos) en las municipalidades objeto de fiscalización.

2 Identificar posibles riesgos relacionados con el endeudamiento que podrían afectar el logro de objetivos y la capacidad financiera de las municipalidades seleccionadas.



3 Determinar la conformidad de los resultados de los indicadores y otra información relevante sobre el endeudamiento con la técnica y el ordenamiento jurídico que regula la materia.

4 Plantear recomendaciones sobre la gestión del endeudamiento en el sector municipal.

El análisis de la gestión del endeudamiento mediante préstamos con entidades del sector público, se realizó en las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón, para el período comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2016, ampliándose cuando se consideró pertinente.

Las citadas municipalidades fueron seleccionadas a partir de las siguientes variables: a) presupuesto de recursos por préstamos por varios años consecutivos sin que se observe el ingreso ejecutado por dicha fuente de financiamiento (Alajuelita y Corredores); b) gobiernos locales con déficit presupuestario e ingresos ejecutados por deudas (Golfito, Parrita, Alajuelita, Nicoya y Dota); y c) ingresos ejecutados por endeudamiento por montos significativos (Limón, Escazú, Grecia, y Pérez Zeledón).

Este análisis abordó aspectos medulares de dicha gestión, tales como: vinculación de los proyectos financiados con créditos con los instrumentos de planificación institucional, la existencia de políticas para orientar el endeudamiento institucional y de herramientas financieras para determinar la viabilidad de los créditos y la capacidad de pago del servicio de la deuda. El análisis se realizó sobre la base de 35 operaciones crediticias (préstamos) con saldos pendientes de pago al 31 de diciembre de 2016, por parte de esas diez administraciones municipales.

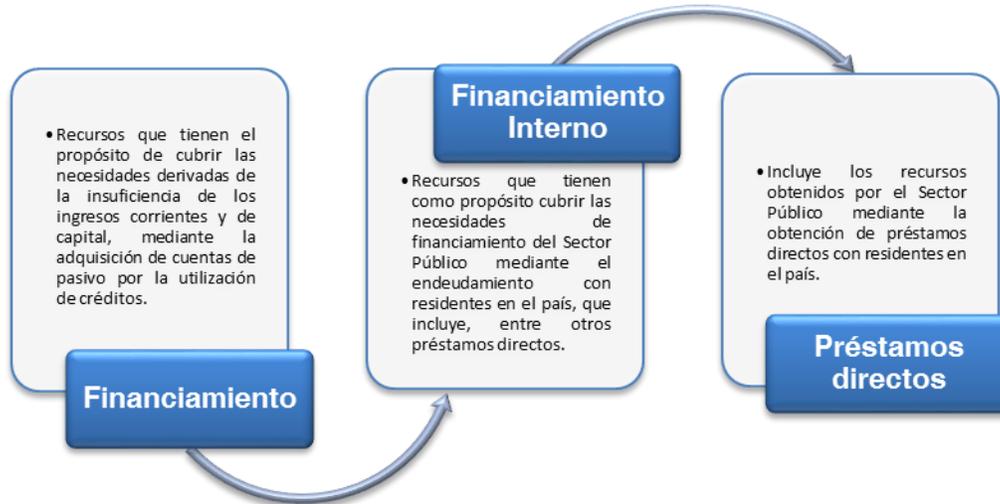
GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO

El endeudamiento consiste en obtener recursos con el propósito de cubrir las necesidades derivadas de la insuficiencia de los ingresos corrientes y de capital¹, mediante la utilización de créditos. En particular, las municipalidades están habilitadas legalmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 del Código Municipal -Ley N.º 7794-, para obtener recursos por la vía del endeudamiento mediante préstamos, previa aprobación del Concejo Municipal, sin llegar a establecerse en la normativa atinente a esta temática niveles máximos u óptimos de endeudamiento para las municipalidades.

Por su parte, la gestión del financiamiento consiste, en resumen, en establecer y ejecutar una estrategia de financiamiento de proyectos prioritarios para el logro de objetivos institucionales en procura del desarrollo local. El financiamiento, endeudamiento interno y los préstamos, son conceptos ligados a dicha gestión, por lo que en la Ilustración N.º 2 se detallan.

¹ De conformidad con el Clasificador de los Ingresos del Sector Público emitido por el Ministerio de Hacienda los **Ingresos Corrientes** están constituidos por las transacciones corrientes que realizan las entidades del sector público destinadas a incrementar el patrimonio neto e incluyen los ingresos de carácter tributario, contribuciones sociales, ingresos no tributarios, transferencias corrientes; por su parte, los **Ingresos de Capital** son aquellos ingresos compuestos por fondos, bienes o recaudaciones que producen modificaciones en la situación patrimonial de las Instituciones Públicas e incluyen los recursos por venta de activos tangibles e intangibles, recuperación de anticipos por obras de utilidad pública, los reembolsos por préstamo concedidos, las transferencias de capital y otros recursos de capital.

Ilustración N.º 2 Conceptos relacionados con la gestión del endeudamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de las definiciones del Clasificador de los Ingresos del Sector Público, emitido por el Ministerio de Hacienda.

La gestión del endeudamiento se puede plantear como un proceso sistemático, racional e integrado por diferentes fases. En la Ilustración N.º 3 se muestran las fases estructuradas a partir del proceso que llevan a cabo las municipalidades objeto de fiscalización.

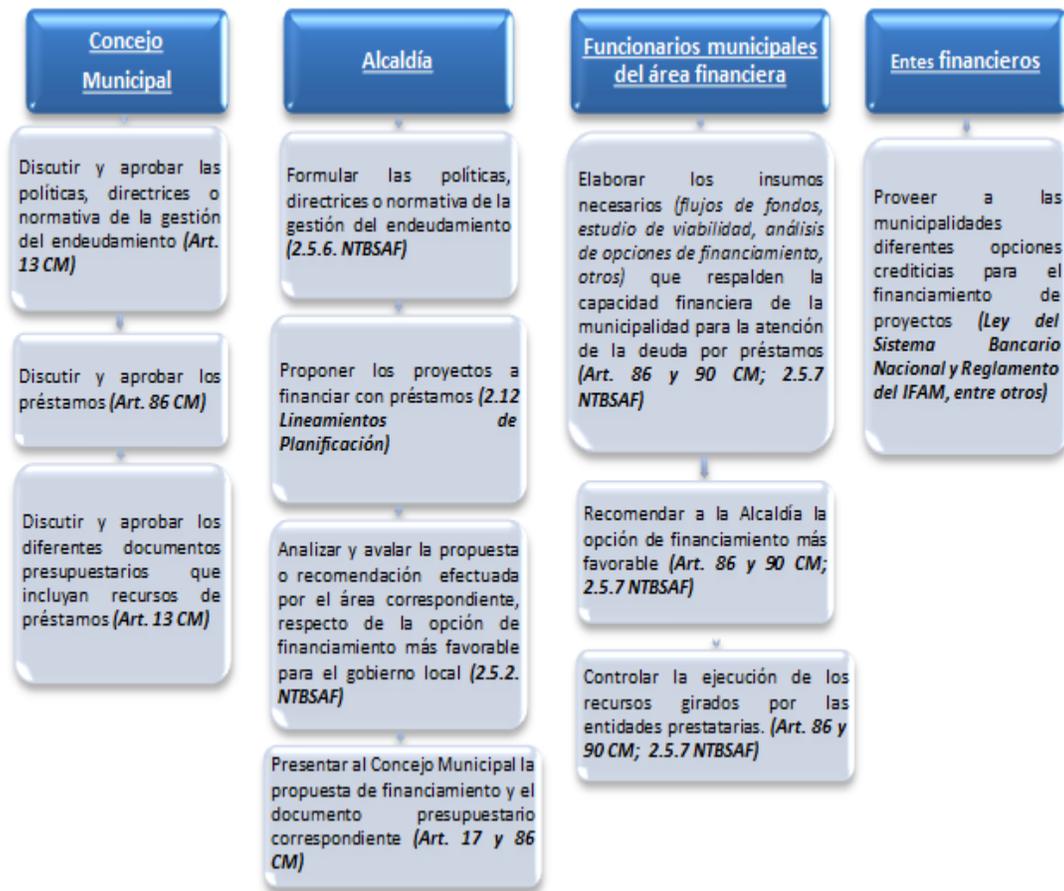
Ilustración N.º 3 Fases de la gestión del endeudamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada producto de esta fiscalización.

La gestión del endeudamiento es un proceso complejo que requiere ser tratado con atención por parte de las autoridades municipales. En este proceso participan diferentes actores, quienes a su vez detentan diferentes atribuciones. La normativa que regula el endeudamiento en el sector municipal, destaca algunos actores y atribuciones, tal como se observa en la Ilustración N.º 4.

Ilustración N.º 4
Algunas atribuciones de las instancias que participan en la gestión del endeudamiento²



Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada producto de esta fiscalización.

A partir del análisis de la gestión del endeudamiento y de la normativa aplicable, en su evaluación deben considerarse, entre otros, aspectos³ como los plasmados en la Ilustración N.º 5.

² Siglas utilizadas: Concejo Municipal (CM) y “Normas Técnicas Básicas del Sistema de Administración Financiera...” (NTBSAF).

³ Al respecto véase el Anexo N.º 1 de este Informe “Criterios para evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos”.

Ilustración N.º 5
Algunos aspectos clave para la evaluación de la gestión del endeudamiento municipal



Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada producto de esta fiscalización.

METODOLOGÍA APLICADA

En la presente fiscalización se emplearon, entre otras técnicas, las siguientes:

- a) Análisis de informes y otros documentos elaborados por la Contraloría General en los cuales se hace referencia al tema de la deuda pública⁴.
- b) Elaboración de reportes a partir de la información disponible en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y en el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM). Esto incluye las tendencias y comportamientos del sector municipal en los últimos cinco años, relacionados con los ingresos por financiamiento interno, gastos por intereses y amortizaciones, y ejecución de dichas subpartidas presupuestarias.
- c) Análisis de la normativa legal y técnica, y material bibliográfico aplicable al sector municipal en el tema de interés, lo que permitió, entre otras cosas, la identificación de aspectos por considerar en la gestión del endeudamiento; así como, algunos riesgos en las finanzas de los

⁴ Informes de fiscalización Nos. DFOE-DL-IF-2-2014, DFOE-PG-IF-14-2016 y DFOE-SAF-IF-03-2016, entre otros; Memorias Anuales; Informes Técnicos del Proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República; Informes de Presupuestos, Situaciones y Perspectivas; e Informes de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público. Estos documentos se pueden consultar en la página Web de la Contraloría General de la República <https://www.cgr.go.cr/>.

gobiernos locales, con base en la construcción de indicadores⁵ para medir dicha gestión.

- d) Trámite de solicitudes de información a los gobiernos locales fiscalizados respecto del detalle de la deuda pendiente de pago al 31 de diciembre de 2016, entre otra.
- e) Entrevistas a los principales funcionarios que participan en la gestión del endeudamiento en las municipalidades fiscalizadas.
- f) Sesiones de trabajo en cada uno de los gobiernos locales objeto de fiscalización, donde participaron funcionarios de las diferentes dependencias que intervienen en la gestión del endeudamiento por préstamos. Lo anterior, con el propósito de presentar y revisar los indicadores y los criterios de evaluación, e incorporar las observaciones, recomendaciones o nuevos indicadores, planteados por los funcionarios de la administración municipal.
- g) Cálculo de los indicadores propuestos para evaluar la gestión de endeudamiento.
- h) Revisión con la administración municipal de la información utilizada para el cálculo de los indicadores y de los resultados preliminares de su aplicación, mediante oficios^{6 / 7} dirigidos a las administraciones municipales fiscalizadas. Adicionalmente, para aquellos indicadores que mostraban algún grado de cumplimiento, se solicitó aportar la evidencia para su correspondiente acreditación. Lo anterior, con el objetivo de comprobar los resultados y, en caso contrario, ajustarlos según la información de respaldo correspondiente aportada por las municipalidades.

2. ALGUNOS DATOS DE INTERÉS ACERCA DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL EN EL PERÍODO DEL 2012 AL 2016

2.1 SECTOR MUNICIPAL

El financiamiento de las municipalidades mediante el endeudamiento ha tomado importancia en los últimos años, como medio de apalancamiento

⁵ Ver Anexo N.º 2 de este Informe "Indicadores para evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos".

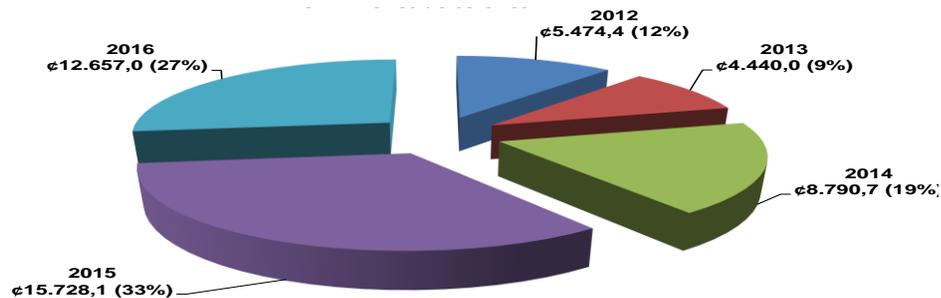
⁶ Alajuelita (oficio N.º 5253); Corredores (oficio N.º 5254); Dota (oficio N.º 5279); Escazú (oficio N.º 5288); Golfito (oficio N.º 5301); Grecia (oficio N.º 5287); Limón (oficio N.º 5325); Nicoya (oficio N.º 5305); Parrita (oficio N.º 5307) y Pérez Zeledón (oficio N.º 5309), fechados el 11 y 12 de mayo de 2017, según cada caso.

⁷ La Municipalidad de Golfito no brindó respuesta al requerimiento formulado mediante el oficio N.º 5301 del 11 de mayo de 2017. Al respecto, se le informó a esa Administración que los indicadores utilizados para evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos se daban por incumplidos por parte de ese gobierno local.

financiero que les permite promover el desarrollo de la comunidad y mejorar la prestación de servicios básicos a los ciudadanos. En términos generales, la gestión del endeudamiento por préstamos en el sector municipal presenta algunas características como las siguientes:

- a) La mayoría de las municipalidades gestionaron recursos originados en financiamiento por préstamos en el periodo del 2012 al 2016, con el fin de desarrollar diversos proyectos. En ese periodo, el 81% de los gobiernos locales (66 de 81) incorporaron en sus presupuestos recursos de préstamos por unos ₡133.100,4 millones. Las municipalidades de Limón, Escazú, Cartago, Alajuela, Grecia, San Carlos, Upala, La Unión, Pérez Zeledón y Corredores, destacan por ser los diez gobiernos locales con los mayores montos presupuestados por ese concepto, con ₡77.141,0 millones en el periodo de referencia.
- b) De las 66 municipalidades que presupuestaron ₡133.100,4 millones por concepto de préstamos durante el periodo del 2012 al 2016, el 77% (51) recibieron de las entidades financieras respectivas ₡47.090,1 millones, es decir, un 35% de lo presupuestado.
- c) El comportamiento de los recursos que ingresaron a las arcas municipales por préstamos en los últimos cinco años (2012-2016) registra una tendencia incremental; por cuanto los montos recibidos en el año 2016 (₡12.657,0 millones) con respecto al año 2012 (₡5.474,4 millones), denotan un crecimiento del 131%.⁸ En el año 2015 es cuando mayor cantidad de ingresos se recibieron por ese concepto (un total de ₡15.728,1 millones), como se observa en el Gráfico N.º 1.

Gráfico N.º 1
Municipalidades
Ingresos recibidos por préstamos
2012-2016
-en millones de colones-



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos registrados por las municipalidades en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

⁸ Según los datos registrados en el SIPP, los ingresos ejecutados por préstamos del sector público exceptuando los gobiernos locales, presenta un 27% de crecimiento del 2016 (₡80.063,3 millones) con respecto al 2012 (₡63.284,4 millones).

- d) En 10 de las 81 municipalidades se concentró la mayor cantidad de recursos que ingresaron por préstamos durante el periodo 2012 al 2016 (¢47.090,1 millones), es decir, en esos diez gobiernos locales se centralizó un 67% (¢31.481,0 millones) de dichos ingresos –Ver detalle en el Gráfico N.º 2-.

Gráfico N.º 2
Municipalidades
Ingresos percibidos por préstamos
2012-2016
 -en millones de colones-



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos registrados por las municipalidades en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

- e) Del total de los recursos recibidos por préstamos en los últimos cinco años (2012-2016), un 73% (¢34.219,2 millones) fue otorgado por Instituciones Públicas Financieras⁹; por lo que las entidades del Sistema Bancario Nacional trasladaron a 48 gobiernos locales la mayor cantidad de recursos financieros para diversos proyectos.
- f) La carga financiera por concepto de intereses y amortización que han sufragado las municipalidades del 2012 al 2016, por los recursos

Intereses ¢18.475,3 millones (46%)

Amortización ¢21.396,0 millones (54%)

originados en el financiamiento por préstamos, ascendió a ¢39.871,2 millones ¹⁰ (parte de

estos egresos obedecen a obligaciones por créditos formalizados con

⁹ Instituciones que tienen como función principal la intermediación financiera mediante la captación en cuentas corrientes y otros medios, con el fin de destinarlos por cuenta y riesgo propio a cualquier forma de crédito o inversión en valores (Clasificador Institucional del Sector Público emitido por el Ministerio de Hacienda). Por ejemplo, el Banco de Costa Rica (BCR), Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC).

¹⁰ Respecto de las sumas presupuestadas se ejecutó el 76% de lo correspondiente a intereses (monto presupuestado ¢24.165,9 millones menos el monto ejecutado ¢18.475,3 millones) y el 93% de la amortización (monto presupuestado ¢23.075,5 millones menos el monto ejecutado ¢21.396,0 millones).

anterioridad al 2012). En la Ilustración N.º 6 se observa que el pago de intereses y amortización por los préstamos pasó de ¢5.745,1 millones a ¢12.488,5 millones del 2012 al 2016, es decir, esos desembolsos se incrementaron en dicho período en un 117%.¹¹

Ilustración N.º 6
Municipalidades
Intereses y amortización por préstamos
2012-2016
 -en millones de colones-



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos registrados por las municipalidades en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

- g) El monto pagado por concepto de intereses en los últimos cinco años se concentró (56%, ¢10.343,7 millones) en diez municipalidades (Alajuela, Escazú, Carrillo, Santa Cruz, Grecia, San Carlos, Limón, Santa Ana, Cartago, Golfito). En el caso de los egresos por amortización en ese mismo periodo, un 57% (¢12.101,0 millones) fue sufragado igualmente por diez ayuntamientos (Escazú, Alajuela, Santa Cruz, Carrillo, La Unión, San Ramón, San Carlos, Grecia, Desamparados y Paraíso).

Lo expuesto en este apartado denota que los préstamos en las municipalidades en los últimos 5 años, han adquirido mayor relevancia como fuente de financiamiento, lo cual ha permitido el desarrollo de diversos proyectos.

El reto estriba en que las autoridades municipales gestión en ese financiamiento a partir de la sostenibilidad financiera de sus ingresos principales, de manera que se puedan atender oportunamente las obligaciones por concepto de amortización e intereses de esas deudas. Asimismo, existe la obligación de ejercer una gestión de esos recursos

¹¹ Los gastos por el pago de intereses y amortización (carga financiera) del sector municipal para el periodo 2016, corresponde al 2.2% del total de ingresos ejecutados y a un 2.9% de los gastos ejecutados de ese mismo periodo.

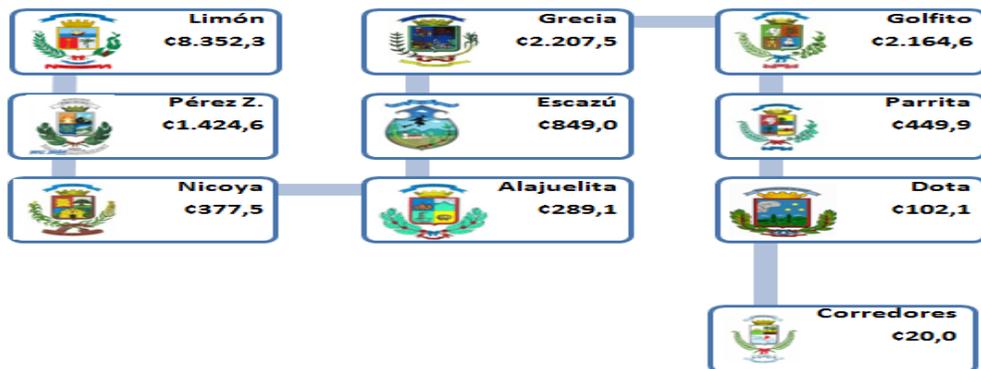
ajustada al ordenamiento jurídico y que garantice razonablemente que las inversiones se realizarán oportunamente, de forma planificada, con carácter de proyectos prioritarios y, por ende, con un impacto positivo en la gestión institucional y en el desarrollo local.

2.2 MUNICIPALIDADES DE ALAJUELITA, CORREDORES, DOTA, ESCAZÚ, GOLFITO, GRECIA, LIMÓN, NICOYA, PARRITA Y PÉREZ ZELEDÓN

La gestión del endeudamiento en las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón; presenta las siguientes particularidades:

- a) Estas municipalidades poseen 35 préstamos con saldos pendientes de pago al 31 de diciembre de 2016 (Alajuelita 1, Corredores 2, Dota 1, Escazú 2, Golfito 6, Grecia 7, Limón 5, Nicoya 1, Parrita 4 y Pérez Zeledón 6); para una deuda total de ₡16.236,6 millones. La ilustración N° 7 muestra el monto adeudado a esa fecha por municipalidad.

Ilustración N.º 7
Monto adeudado por préstamos
Al 31 de diciembre de 2016
 -en millones de colones-



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las municipalidades fiscalizadas.

- b) Al 31 de diciembre de 2016 esos ayuntamientos cancelaron ₡168,6 millones por concepto de formalización (comisiones, gastos

Amortización: ₡2.884,9 millones (45%)

Intereses: ₡3.501,1 millones (55%)

administrativos y otros). Ese monto no incluye lo correspondiente a seis operaciones crediticias de las municipalidades de Dota, Golfito, Limón y

Parrita, en razón de que no aportaron información al respecto. Además, pagaron unos ¢6.386,1 millones por intereses y amortización, suma que no incluye lo sufragado por la Municipalidad de Golfito en dos operaciones crediticias y, en el caso de los gastos por amortización, tampoco considera los egresos cancelados en cinco préstamos (Grecia 1, Parrita 2 y Pérez Zeledón 2), dado que las municipalidades citadas no suministraron esa información.

- c) Los préstamos con saldos pendientes de pago al 2016 se formalizaron por ¢21.924,1 millones con diversas entidades prestatarias entre el 2005 y el 2016; de los cuales al 31 de diciembre de 2016 estaba pendiente de desembolsar un 20% (¢4.306,3 millones) por diversas razones, tales como: retrasos en la elaboración de los requisitos del proyecto de inversión, ajustes en el monto original solicitado por el gobierno local y por proyectos de inversión en proceso de ejecución con avances menores al 100%.
- d) De estos 35 préstamos, 17 se formalizaron con el Banco Nacional de Costa Rica, 8 con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), 7 con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y 3 con la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR) –Ver Cuadro N.º 1–.

Cuadro N.º 1
Entidad prestataria de los créditos
-Al 31 de diciembre de 2016-

Municipalidad	Banco Nacional de Costa Rica	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	JUDESUR	Total general
Alajuelita			1		1
Corredores	1		1		2
Dota	1				1
Escazú	1		1		2
Golfito	3			3	6
Grecia	2	3	2		7
Limón	4		1		5
Nicoya		1			1
Parrita	1	2	1		4
Pérez Zeledón	4	1	1		6
Total	17	7	8	3	35

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las municipalidades fiscalizadas.

- e) Los $\text{¢}17.617,8$ millones desembolsados por las entidades prestatarias a las diez municipalidades de referencia, han sido destinados a diferentes fines, como se observa en la Ilustración N.º 9.¹²

Ilustración N.º 8
Finalidad de los préstamos con saldos pendientes de pago
Al 31 de diciembre de 2016



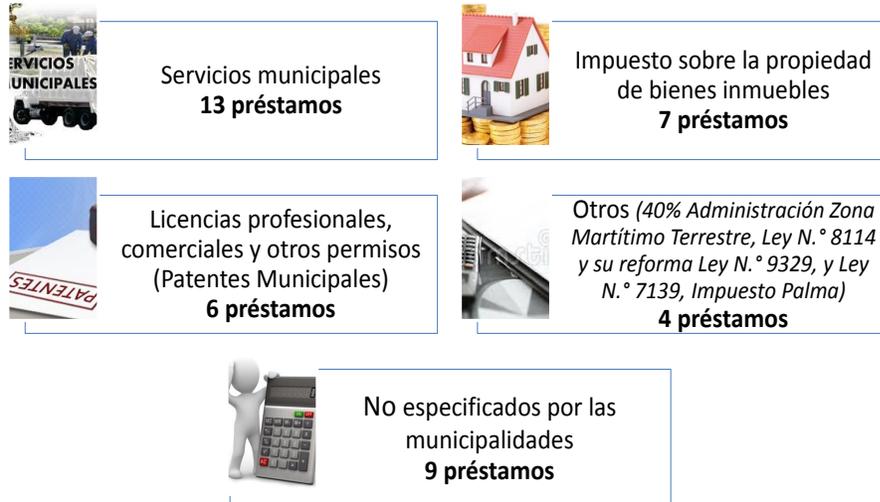
Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las municipalidades fiscalizadas.

- f) El pago del servicio de la deuda (intereses y amortización) por los 35 préstamos que mantienen las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón, es financiado principalmente con recursos del cobro de tasas por los servicios municipales, impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y licencias profesionales, comerciales (patentes municipales)¹³.

¹² Algunos préstamos fueron adquiridos por los gobiernos locales para el financiamiento de varios proyectos.

¹³ Las siguientes municipalidades no suministraron la información respectiva: Golfito (6 préstamos), Limón (1 préstamo), Nicoya (1 préstamo) y Pérez Zeledón (1 préstamo).

Ilustración N.º 9
Fuentes de financiamiento por el pago del servicio de la deuda
AI31 de diciembre de 2016¹⁴



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las municipalidades fiscalizadas.

3. LA GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EVIDENCIA ALGUNAS DEBILIDADES QUE REQUIEREN ATENCIÓN OPORTUNA POR LAS MUNICIPALIDADES DE ALAJUELITA, CORREDORES, DOTA, ESCAZÚ, GOLFITO, GRECIA, LIMÓN, NICOYA, PARRITA Y PÉREZ ZELEDÓN

Los indicadores definidos para evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos pretenden, entre otras cosas, que los gobiernos locales puedan realizar evaluaciones periódicas a partir del cálculo y los resultados al 31 de diciembre de 2016, medir los avances y determinar oportunidades de mejora en dicha gestión. Además, resulta un instrumento para ser considerado como punto de referencia en el trámite de nuevos créditos.

Estos indicadores fueron formulados y revisados en conjunto con funcionarios de las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón, y se calcularon a partir de la información suministrada por las propias administraciones municipales. En el Anexo N.º 3 se muestran los resultados de la aplicación de esos indicadores.

Algunas debilidades detectadas a partir de la aplicación de los citados indicadores, de conformidad con las 35 operaciones crediticias (préstamos) con saldos pendientes de pago al 31 de diciembre de 2016, por un total de ¢16.236,6 millones, se detallan a continuación:

¹⁴ En el caso de algunos préstamos, los intereses y amortización son financiados con varios ingresos.

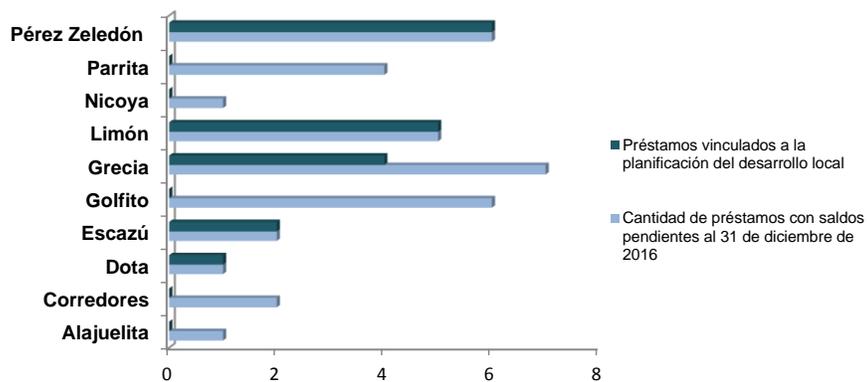
- a) La gestión de endeudamiento no se respalda en la existencia de políticas institucionales de carácter técnico, legal y administrativo emanadas de las autoridades municipales competentes, que permitan guiar y establecer escenarios de evolución de la deuda en niveles sostenibles en el tiempo, y que consideren, entre otros aspectos, la capacidad de endeudamiento (niveles óptimos), las características y condiciones de los préstamos, el análisis y valoración de riesgos, y los criterios de elegibilidad de los proyectos a financiar y de las fuentes de financiamiento disponibles.

Por consiguiente, el trámite de los créditos, en algunos casos, se ha fundamentado en la costumbre, la práctica, el criterio y el conocimiento de los funcionarios que han asumido esta labor en los gobiernos locales.

- b) En 17 de los 35 préstamos con saldos pendientes de pago al 31 de diciembre 2016, que representan $\text{¢}4.179,3$ millones del total desembolsado por las entidades prestatarias, no responden a la planificación de la respectiva municipalidad. Al respecto, los proyectos de inversión asociados a dichos créditos no se vincularon con el Plan de Desarrollo Local ni con el Plan de Desarrollo Municipal -Ver el Gráfico N.º 3-.

Esa situación se presenta en las municipalidades de Parrita, Nicoya, Golfito, Corredores y Alajuelita. La falta de vinculación con los instrumentos de planificación institucional podría limitar, en alguna medida, la asignación de los recursos disponibles a proyectos prioritarios, la toma de decisiones y, en consecuencia, la definición y ejecución de obras y mejoras en los servicios municipales dirigidos a los ciudadanos del cantón.

Gráfico N.º 3
Cantidad de préstamos con saldos pendientes de pago al 31 de diciembre de 2016 vinculados con la planificación



Fuente: Elaboración propia a partir información suministrada por las municipalidades fiscalizadas.

- c) Las municipalidades de Parrita, Dota, Limón, Grecia, Nicoya, Golfito, Corredores y Alajuelita, no tienen por práctica elaborar flujos de fondos que orienten sobre las fuentes de ingresos y la disponibilidad de liquidez para el cumplimiento oportuno de las obligaciones derivadas de los préstamos que tramitan. En ese sentido, se omitió esa práctica en 28 de los 35 préstamos en referencia, que representan ¢14.515,9 millones del total desembolsado por las entidades prestatarias.

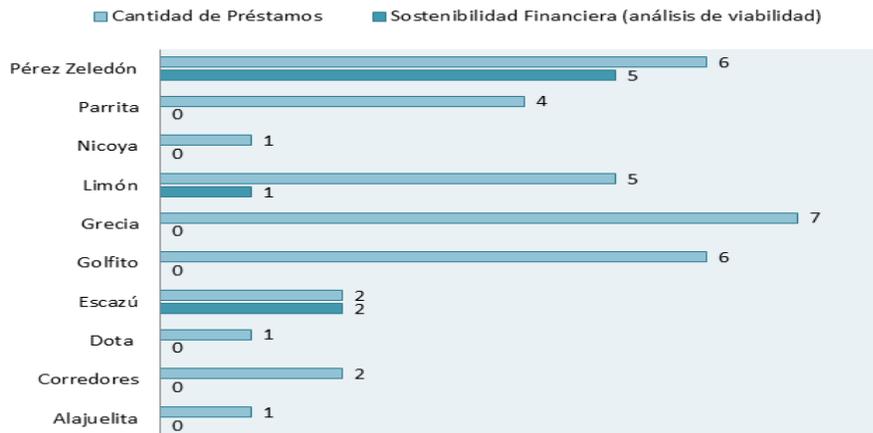
La falta de aplicación de instrumentos que orienten la programación financiera y el respectivo flujo de fondos (cuantificación de ingresos y egresos), debilita el pronóstico y la estimación de los compromisos de pago, lo cual podría comprometer la atención oportuna de las obligaciones financieras en general y, en particular, las originadas en los créditos.

- d) En 27 (¢11.962,8 millones) de los 35 préstamos en análisis, el trámite parte de las administraciones municipales respectivas se realizó sin los correspondientes estudios o análisis relativos a la viabilidad financiera y la capacidad de pago. En este caso, las municipalidades de Parrita, Nicoya, Grecia, Golfito, Dota, Corredores y Alajuelita tramitaron todos sus préstamos sin estudios de la naturaleza indicada, mientras que en las municipalidades de Pérez Zeledón y Limón se elaboraron análisis de viabilidad financiera para algunos de los créditos y en Escazú para los dos préstamos tramitados se realizó esa práctica financiera. El Gráfico N.º 4 muestra un detalle de esta situación.

El omitir la recopilación, análisis y evaluación de información financiera básica puede comprometer la capacidad financiera institucional¹⁵ para la atención de la deuda (pago de intereses y amortización).

¹⁵ La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), mediante la resolución SGF-R-2335-2016 modificó los "Lineamientos Generales para la aplicación del Reglamento para la calificación de deudores, Acuerdo SUGEF-1-05", relacionada con el análisis que deben realizar las entidades del Sistema Bancario Nacional respecto de la capacidad de pago de las instituciones del sector público costarricense, incluido el sector municipal; y de la aplicación de las disposiciones establecidas en el citado reglamento y sus lineamientos.

Gráfico N.º 4
Estudios de viabilidad financiera
Préstamos con saldos pendientes de pago al
31 de diciembre de 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las municipalidades fiscalizadas.

- e) El trámite de 27 de los 35 préstamos se efectuó sin estudios previos para comparar diversas opciones de financiamiento ofrecidas por las entidades prestatarias, a fin de seleccionar la más conveniente a los intereses de las finanzas municipales. Estos préstamos representan ₡11.862,3 millones del total desembolsado por las entidades prestatarias.

Al respecto, el importe o carga financiera correspondiente a los intereses y la amortización por los préstamos adquiridos difiere según las condiciones ofrecidas por las entidades prestatarias (tasas de interés, periodos de gracia, plazos, gastos de formalización, entre otros); por lo que la normativa aplicable¹⁶ establece que previo al endeudamiento, las entidades deben realizar los análisis pertinentes y suficientes en aras de determinar las ventajas y desventajas de las ofertas de financiamiento, así como el impacto financiero en las finanzas municipales.

- f) En el trámite de 20 de los 35 préstamos en cuestión (₡12.296,7 millones del total desembolsado) no se realizó la conciliación de los saldos adeudados por préstamos entre los registros internos municipales y los de las entidades prestatarias. Esta omisión dificulta la verificación de la exactitud de los montos adeudados y, en los casos que correspondiera, tomar de inmediato las medidas correctivas ante cualquier evidencia de pagos en exceso o de menos. Adicionalmente, la ausencia de esta práctica puede propiciar estimaciones poco confiables e inexactas de los recursos destinados al pago del servicio de la deuda.

¹⁶ Ver criterios de evaluación 5, 6 y 7 del Anexo 1 de este documento.

- g) El artículo 90 del Código Municipal dispone que las municipalidades deben diseñar planes de pago con el fin de mantener al día el servicio de la deuda y brindar atención a sus obligaciones originadas en préstamos, y asegurar razonablemente la sostenibilidad financiera de las operaciones de la municipalidad. Sin embargo, en al menos dos periodos económicos, las municipalidades objeto de estudio, no ejecutaron la totalidad de recursos presupuestados por concepto de intereses y de amortización, por diversas razones.

Por su parte, de conformidad con lo indicado por las municipalidades fiscalizadas, las debilidades de la gestión del endeudamiento determinadas en el presente informe, se vinculan a diferentes factores, entre ellos:

- a) La ejecución de las actividades vinculadas con dicha gestión no se realiza de manera sistemática y uniforme, contrario a lo establecido en las normas técnicas y legales que regulan este proceso.
- b) En algunas de las municipalidades fiscalizadas, los proyectos de inversión se gestionan sin contar con una cartera de proyectos que respondan a un plan de inversiones u otros instrumentos de planificación institucional.

En resumen, los resultados de los indicadores de la gestión del endeudamiento plantean debilidades, las cuales conllevan que las municipalidades fiscalizadas enfrenten algunos riesgos¹⁷ tales como:

- a) Ejecución de proyectos financiados con créditos que no atienden las prioridades establecidas en la planificación institucional y con obligaciones financieras particulares que podrían ir en detrimento de las finanzas municipales.
- b) Que el control, toma de decisiones y rendición de cuentas no sea debidamente fundamentada y se limite su transparencia.
- c) Disminución de los recursos municipales, por pagos en exceso por concepto de intereses y amortización.
- d) El pago de intereses y amortización podría superar la capacidad de los ingresos propios para financiarlo, en un eventual caso de insuficiencia de otras fuentes de ingresos¹⁸.
- e) Pagos adicionales que lleguen a cobrar las entidades prestatarias por incumplimientos de las municipalidades y que incrementan el monto de la deuda.

¹⁷ Dichos riesgos pueden llegar a ser altos dependiendo del comportamiento futuro de variables económicas (tasas de interés, crecimiento del PIB, déficit fiscal, entre otros) y en los casos de aquellas municipalidades que además del endeudamiento presentan una condición de déficit presupuestario.

¹⁸ En el Anexo N°3 de este documento, se muestra para los últimos cinco años el comportamiento de la capacidad de los ingresos propios para la atención del servicio de la deuda.

4. CONCLUSIONES

El endeudamiento mediante préstamos le permite a las municipalidades financiar áreas importantes de su quehacer, como el desarrollo de infraestructura pública, compra de maquinaria y equipo, bienes inmuebles, el fortalecimiento de su gestión y la cancelación de deudas con otras entidades financieras. Al respecto, la mayoría de las municipalidades gestionaron recursos de esa naturaleza en el periodo del 2012 al 2016.

El financiamiento por préstamos requiere de especial atención por parte de las autoridades municipales competentes. Si su trámite no obedece a sanas prácticas de control financiero de previo a su formalización, podría plantear riesgos para esas administraciones, asociados, entre otros, a la insostenibilidad financiera e incumplimientos de las obligaciones contraídas. En este sentido, reviste de importancia fortalecer la gestión del endeudamiento, en aras de que los recursos financieros de las municipalidades sean administrados conforme lo exige la normativa legal y técnica aplicable.

Precisamente, la gestión del endeudamiento en las municipalidades objeto de fiscalización presenta debilidades que podrían poner en riesgo sus finanzas, por cuanto dicha gestión no es un proceso sistemático orientado en políticas, normativa interna y en los instrumentos de planificación institucional. Aunado a que no es práctica elaborar flujos de fondos, herramienta fundamental del análisis financiero y un indicador del comportamiento de la liquidez en una institución para prever las necesidades de efectivo. En línea con lo anterior, no realizan estudios de viabilidad de previo a tomar la decisión de endeudarse, con lo que se omite la recopilación, análisis y evaluación de información para determinar si es viable comprometer recursos en la atención de la deuda y valorar los riesgos que conlleva.

Por otra parte, la ausencia de análisis y valoración de posibles escenarios de financiamiento, no permite determinar la opción más favorable para el gobierno local de acuerdo con su situación financiera, lo cual incrementa los riesgos en el uso de los recursos municipales, por cuanto cada opción de financiamiento involucra un costo financiero diferente.

En consecuencia, las debilidades señaladas en relación con el trámite de los préstamos y el pago del servicio de la deuda, apuntan a que las administraciones municipales –como principales responsables de las finanzas de sus entidades- definan y pongan en práctica acciones para fortalecer la gestión del endeudamiento, principalmente en cuanto al cumplimiento de los requerimientos del ordenamiento jurídico y garantizar razonablemente la atención de las necesidades e intereses de los ciudadanos en el marco del desarrollo local.

5. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones consideradas en esta sección no pretenden ser exhaustivas y se enmarcan en la normativa aplicable a la materia del endeudamiento municipal. Además, se formulan en el entendido de que cada administración municipal debe diseñar y adoptar las medidas que mejor se adapten a la gestión presupuestaria, a los recursos disponibles, a las estrategias definidas para el enfrentamiento de los riesgos relevantes y a las características, en general, de la institución y de sus funcionarios, que coadyuven de mejor manera al logro de sus objetivos y metas.

Por tal razón, los resultados contenidos en el presente informe plantean la necesidad de que cada gobierno local realice un análisis de su situación particular, y adopte las políticas, medidas y las prácticas de control financiero que les permita elaborar, implementar y divulgar a las instancias correspondientes, políticas de endeudamiento institucionales. En la definición de esas políticas y procedimientos es responsabilidad de las administraciones municipales considerar, entre otros aspectos, los escenarios de evolución de la deuda para garantizar razonablemente que sean sostenibles en el tiempo, la capacidad de endeudamiento, las características y condiciones de los préstamos, el análisis y valoración de riesgos, y criterios de elegibilidad para la selección de la opción de financiamiento.

Adicionalmente, en virtud de que en algunas municipalidades no es practica establecer límites al endeudamiento, a las administraciones respectivas les corresponde incorporar en las políticas citadas los niveles razonables de endeudamiento que permitan su planificación, y que sean acordes con su capacidad financiera, la situación económica del cantón y las necesidades de inversión en obras y servicios municipales.

Por su parte, para que los gobiernos locales logren la asignación de los recursos a proyectos prioritarios que impacten la oferta de obras y las mejoras en los bienes y servicios municipales, es preciso que los préstamos estén vinculados a los instrumentos de planificación de las instituciones. Las administraciones municipales deben contar con una planificación de los proyectos de inversión por ejecutar, y que estos a su vez se respalden en los estudios legales, técnicos, económicos y financieros para determinar su viabilidad. En estos se debe identificar y justificar la necesidad del endeudamiento.

También, les corresponde a las municipalidades incorporar como práctica permanente -para la toma de decisiones en la gestión de endeudamiento por préstamos-la elaboración de flujos de fondos, como una de las herramientas que permite mejorar el control de la liquidez, pronosticar los compromisos de pago, proporcionar información fiable sobre la disponibilidad de ingresos, evaluar en forma periódica la situación financiera de la municipalidad y realizar los ajustes correspondientes.

Asimismo, le compete a las administraciones municipales preparar los estudios correspondientes que demuestren la viabilidad financiera y la capacidad de pago de los préstamos. De manera complementaria, la normativa aplicable establece que se deben efectuar estudios tendentes a comparar las diversas opciones de financiamiento ofrecidas por las entidades prestatarias, con el objetivo de seleccionar la alternativa más viable o conveniente para las finanzas municipales y valorar los riesgos asociados a esta fuente de financiamiento.

Por su parte, a las municipalidades les corresponde establecer como parte de sus actividades de control interno, la ejecución periódica y oportuna de conciliaciones de los saldos adeudados por préstamos entre los registros internos municipales y los de las entidades prestatarias. Esta práctica permite, entre otras cosas, la verificación de la exactitud de los montos adeudados y, en los casos que corresponda, tomar de manera oportuna las medidas correctivas ante cualquier evidencia de pagos en exceso o de menos.

También es parte de sus responsabilidades asignar la persona o unidad encargada de la coordinación general, las responsabilidades de los actores y las unidades que intervienen en el desarrollo coordinado e integrado de la gestión del endeudamiento por préstamos. Complementariamente, se deben establecer las condiciones para respaldar, documentar y conservar en expedientes administrativos (físicos o digitales) la evidencia sobre las acciones realizadas por la administración municipal relacionadas con el endeudamiento. Para tales efectos, al menos, los expedientes deberán: ser conformados y custodiados por la administración, estar disponibles y que sean de fácil acceso para todos los sujetos interesados y conformarse con un orden lógico y cronológico del proceso, con la respectiva foliatura.

En general, las administraciones municipales son las encargadas de establecer los controles y los indicadores que permitan monitorear y evaluar el endeudamiento, de manera que se tomen decisiones para mejorar la gestión financiera institucional y el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas trazadas por la organización.

El reto estriba en que las autoridades municipales gestionen ese financiamiento a partir de la sostenibilidad financiera de sus ingresos principales, de manera que se puedan atender oportunamente las obligaciones por concepto de amortización e intereses de esas deudas. Asimismo, existe la obligación de ejercer una gestión de esos recursos ajustada al ordenamiento jurídico y que garantice razonablemente que las inversiones se realizarán oportunamente, de forma planificada y con un impacto positivo en la gestión institucional y en el desarrollo local.

Es en ese sentido que resulta indispensable para estas entidades, contar con un sistema de control interno, diseñado de tal manera que fortalezca la capacidad para conducir las actividades hacia el logro de la misión e impulse la prevención y administración de eventos contrarios al logro de sus objetivos.

Para los efectos de ese análisis, el Órgano Contralor aporta en uno de los anexos a este informe, como un punto de partida, la batería de indicadores y la línea base, los cuales fueron debidamente revisados con las diez administraciones municipales objeto de evaluación; lo cual, sin embargo, no es obstáculo para que estos instrumentos de medición sean referentes en los análisis que podrían acometer otras entidades municipales a partir de los resultados de este informe. Esto, claro está, considerando los avances que en esta materia hayan logrado otras corporaciones municipales y que también podrían convertirse en buenas prácticas para aquellas que requieren de progresos en este tema.

Anexo N.º 1

Seguimiento de la gestión acerca del endeudamiento por préstamos en las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón

Criterios para evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos

Criterio de evaluación	Fuente del criterio
<p><u>1. VINCULACION DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN FINANCIADOS CON PRÉSTAMOS CON LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL</u></p> <p>El Plan de Desarrollo Local de largo plazo y el Plan de Desarrollo Municipal de mediano plazo, deben contener los proyectos para atender los requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en el cantón, sus metas, indicadores, responsables y año de ejecución.</p> <p>La Planificación del Desarrollo Local es el proceso mediante el cual la municipalidad se organiza para orientar el uso de los recursos locales y externos en procura del bienestar de sus habitantes.</p> <p>Esta planificación comprende un conjunto de fases mediante el cual se formulan, aprueban, ejecutan, controlan y evalúan los planes de desarrollo local, tanto para el corto plazo (1 año) como para el mediano (entre 3 y 5 años) y largo plazo (10 años o más); con el fin de orientar el uso de los recursos en procura del bienestar de sus habitantes.</p>	<p>Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE):</p> <p>Numeral 2.1 "Concepto Planificación Desarrollo Local - Planes corto, mediano y largo plazo"</p> <p>Numeral 2.12 punto 1 inciso a) subinciso iii) "Planes Largo plazo - definición de proyectos"</p> <p>Numeral 2.12 punto 2 inciso b) subinciso iv) "Planes Mediano plazo - definición de proyectos"</p> <p>Glosario: Concepto Plan de Desarrollo Local de Largo Plazo y Plan de Desarrollo Municipal (mediano plazo)</p>

Criterio de evaluación	Fuente del criterio
<p><u>2. REPRESENTATIVIDAD DE LOS INGRESOS POR PRÉSTAMOS RESPECTO DE LOS INGRESOS TOTALES EJECUTADOS</u></p> <p>La municipalidad está habilitada legalmente para obtener recursos originados por la vía del endeudamiento mediante préstamos, previa aprobación de las dos terceras partes del Concejo Municipal, como órgano deliberativo superior a nivel local.</p>	<p>Código Municipal, Ley Nro. 7794</p> <p>Artículo 86 "Competencia para adquirir préstamos"</p> <p>Clasificador de los Ingresos del Sector Público (Noviembre 2003 – Ministerio de Hacienda)</p> <p>3.0.0.0.00.00.0.0.000 Financiamiento "Definición de financiamiento"</p>
<p><u>3. POLITICAS DE ENDEUDAMIENTO</u></p> <p>El gobierno local deberá emitir la política de endeudamiento de corto, mediano y largo plazo, considerando entre otros: capacidad de endeudamiento (<i>niveles óptimos</i>), características y condiciones de los préstamos, análisis y valoración de riesgos, criterios de elegibilidad y procedimientos para la negociación, el trámite, contratación, renegociación y amortización.</p>	<p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE)</p> <p>Numeral 2.5.3 "Programación del Endeudamiento"</p> <p>Numeral 2.5.6. "Política institucional de endeudamiento"</p> <p>Evaluación PEFA "Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015" - Actualización del Informe Final a la Metodología PEFA 2016 (Versión Final, Septiembre 2016)(Buena Práctica)</p> <p>Indicador ID-13 Gestión de la deuda - 13.3 Estrategia de gestión de deuda</p> <p>Indicador ID-21 La previsibilidad de la asignación de recursos - 21.3 Información sobre límites máximos de compromiso de gasto para períodos específicos</p>
<p><u>4. ATENCIÓN DE LA DEUDA POR FINANCIAMIENTO</u></p> <p>La municipalidad deberá diseñar planes de pago con el fin de mantener al día el servicio de la deuda y brindar una atención adecuada a sus obligaciones originadas en préstamos y establecer las medidas que aseguren la sostenibilidad financiera de las operaciones de la municipalidad.</p>	<p>Código Municipal, Ley Nro. 7794</p> <p>Artículo 86 "Competencia para adquirir préstamos"</p> <p>Artículo art. 90 "Planes de pago - Atención obligaciones"</p> <p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE)</p>

Criterio de evaluación	Fuente del criterio
	<p>Numeral 2.5.2 inciso d) "Objetivos Subsistema Crédito Público"</p> <p>Numeral 2.5.3 "Programación del endeudamiento (estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda)"</p> <p>Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE)</p> <p>Numeral 2.2.3 inciso l) - Principio presupuestario de sostenibilidad</p> <p>Indicadores de Deuda - ISSAI 5411 de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)</p> <p>Indicador de vulnerabilidad: Servicio de la deuda / Ingreso presupuestario interno</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Recursos ejecutados por concepto de Intereses y Amortización / Recursos presupuestados por concepto de Intereses y Amortización</i> • <i>Recursos ejecutados por concepto de Intereses y Amortización / Recursos propios¹⁹ ejecutados</i> <p>Evaluación PEFA "Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015" - Actualización del Informe Final a la Metodología PEFA 2016 (Versión Final. Septiembre 2016)(Buena Práctica)</p>

¹⁹ Lo constituye el ingreso corriente menos las transferencias corrientes más la venta de activos (Manual del usuario externo del Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM)).

Criterio de evaluación	Fuente del criterio
	Indicador ID-21 La previsibilidad de la asignación de recursos - 21.3 Información sobre límites máximos de compromiso de gasto para períodos específicos
<p>5. <u>DISPONIBILIDAD DE RECURSOS (FLUJO DE FONDOS)</u></p> <p>La administración deberá contar oportunamente con la programación financiera y el respectivo flujo de fondos (<i>cuantificación de ingresos y egresos</i>) con el objetivo de pronosticar los compromisos de pago y proporcionar información fiable sobre la disponibilidad de fondos.</p>	<p>Normas técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE):</p> <p>Numeral 2.4.3 "Programación financiera y flujo de fondos"</p> <p>Código Municipal, Ley Nro. 7794:</p> <p>Artículo 90 "Planes de pagos y obligaciones"</p> <p>Acuerdo SUGEF 1-05 (v50 diciembre 2016)SGF-2335-2016:</p> <p>Artículo 7, inciso a) "Análisis de la capacidad de pago" (Buena Práctica)</p> <p>Reglamento de Organización de la Tesorería Nacional, Decreto N.º 38263-H:</p> <p>Artículo 13 "Disponibilidad de liquidez para cumplimiento de obligaciones" - "Proyección de ingresos y egresos" (Buena Práctica)</p> <p>Evaluación PEFA "Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015" - Actualización del Informe Final a la Metodología PEFA 2016 (Versión Final. Septiembre 2016): (Buena Práctica)</p> <p>Indicador ID-21 Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso - "pronosticar obligaciones"</p> <p>Indicador ID-21 - 21.2 La previsión y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo - "Programación financiera y flujo de caja"</p>

Criterio de evaluación	Fuente del criterio
<p><u>6. ANALISIS DE LA VIABILIDAD DEL ENDEUDAMIENTO MEDIANTE PRÉSTAMOS</u></p> <p>La administración es responsable de establecer las medidas que garanticen que los mecanismos de endeudamiento utilizados por la institución se ajusten al bloque de legalidad y de documentar los análisis o estudios correspondientes que demuestren la viabilidad financiera y la capacidad de pago para una atención adecuada de las obligaciones originadas del financiamiento por préstamos o créditos.</p>	<p>Código Municipal, Ley N.º 7794</p> <p>Artículo 86 "Competencia para la adquisición de préstamos"</p> <p>Artículo 90 "Planes de pago de obligaciones"</p> <p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE)</p> <p>Numeral 2.5.7 "Endeudamiento de conformidad con el bloque de legalidad"</p> <p>Reglamento para la gestión y Administración del crédito del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)(Buena práctica)</p> <p>Artículo 12 "Solicitud de crédito acompañada de estudios técnicos que demuestren la viabilidad legal, ambiental, técnica y financiera"</p> <p>Acuerdo SUGEF 1-05 (v50 diciembre 2016)SGF-2335-2016(Buena práctica)</p> <p>Artículo 7 "Análisis de la capacidad de pago"</p> <p>Diccionario de Economía y Finanzas, Alianza Editorial, 13 edición</p> <p>Definición del término viabilidad: "Dícese de proyecto que es realizable por no ir contra la legalidad y presentar visos de rentabilidad económica. (...) Se utiliza comúnmente como sinónimos de factibilidad."</p>

Criterio de evaluación	Fuente del criterio
<p>7. VALORACIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO</p> <p>La administración deberá ejecutar las acciones necesarias con el fin de propiciar la utilización de las fuentes de financiamiento más favorables.</p>	<p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE)</p> <p>Numeral 2.5.2 inciso c) "Objetivo del Subsistema de Crédito Público"</p> <p>Acuerdo SUGEF 1-05 (v50 diciembre 2016)SGF-2335-2016</p> <p>Artículo 7 "Análisis de la capacidad de pago" (Buena Práctica)</p>
<p>8. CONCILIACION DE SALDOS DE LOS PRESTAMOS</p> <p>El jerarca y de los titulares subordinados deberán mantener un registro actualizado del servicio de la deuda y conciliar los registros para verificar su exactitud y tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.</p>	<p>Ley General de Control Interno, N.º 8292</p> <p>Artículo 12 "Medidas correctivas ante desviaciones o irregularidades"</p> <p>Artículo 15 inciso b) subinciso iv "Conciliaciones periódicas"</p> <p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE)</p> <p>Numeral 2.5.4. "Registro del endeudamiento"</p> <p>Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)</p> <p>Numeral 4.4.5 Verificaciones y conciliaciones periódicas</p> <p>Evaluación PEFA "Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015" - Actualización del Informe Final a la Metodología PEFA 2016 (Versión Final, Septiembre 2016)(Buena Práctica)</p> <p>Indicador ID-13 Gestión de la deuda - 13.1 Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías –</p>

Anexo N.º 2

Seguimiento de la gestión acerca del endeudamiento por préstamos en las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón

Indicadores para evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos

Riesgo asociado	Título del indicador	Objetivo del indicador	Interpretación del resultado	Fórmula	Normativa del criterio (fuente)	Documentación de respaldo
Ineficacia en el uso de los recursos municipales	Vinculación del endeudamiento con la planificación de largo y mediano plazo del desarrollo local	Establecer la vinculación de los proyectos de inversión financiados con recursos originados en préstamos con la planificación de largo y mediano plazo del desarrollo local	Lectura: A mayor cantidad proyectos vinculados mayor eficacia en el uso de los recursos municipales Rango de valor: Entre 0% y 100% Porcentaje meta del indicador: 100%	(Proyectos de inversión financiados con préstamos vinculados con la planificación del desarrollo local / Total de proyectos de inversión financiados con préstamos) X 100%	Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE): Numeral 2.1 "Concepto Planificación Desarrollo Local - Planes corto, mediano y largo plazo" Numeral 2.12 punto 1 inciso a) subinciso iii) "Planes Largo plazo - definición de proyectos" Numeral 2.12 punto 2 inciso b) subinciso iv) "Planes Mediano plazo -definición de proyectos" Glosario: Concepto Plan de Desarrollo Local de Largo Plazo y Plan de Desarrollo Municipal (mediano plazo)	Información suministrada por las dependencias municipales Sistemas y archivos de la Contraloría General
Falta de transparencia en el control, toma de decisiones y rendición de cuentas Vulnerabilidad de la gestión del endeudamiento que comprometa la sostenibilidad	Sostenibilidad Financiera (<i>flujo de fondos</i>)	Determinar la disponibilidad de liquidez para el cumplimiento oportuno de las obligaciones derivadas de préstamos recibidos para proyectos de inversión	Lectura: A mayor cantidad de proyectos de inversión que cuenten con flujos de fondos mayor probabilidad de la sostenibilidad financiera Rango de valor: Entre 0% y 100% Porcentaje meta del	(Proyectos de inversión financiados con préstamos que cuentan con un flujo de fondos / Total de proyectos de inversión financiados con préstamos) X 100%	Normas técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE): Numeral 2.4.3 "Programación financiera y flujo de fondos" Código Municipal, Ley N.º 7794: Artículo 90 "Planes de pagos y obligaciones" Acuerdo SUGEF 1-05 (v50)	Información suministrada por las dependencias municipales

Riesgo asociado	Título del indicador	Objetivo del indicador	Interpretación del resultado	Fórmula	Normativa del criterio (fuente)	Documentación de respaldo
financiera municipal			indicador: 100%		<p>diciembre 2016)SGF-2335-2016: (Buena Práctica)</p> <p>Artículo 7, inciso a) "Análisis de la capacidad de pago"</p> <p>Reglamento de Organización de la Tesorería Nacional, Decreto N.º 38263-H:(Buena Práctica)</p> <p>Artículo 13 "Disponibilidad de liquidez para cumplimiento de obligaciones" - "Proyección de ingresos y egresos"</p> <p>Evaluación PEFA "Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015" - Actualización del Informe Final a la Metodología PEFA 2016 (Versión Final. Septiembre 2016): (Buena Práctica)</p> <p>Indicador ID-21 Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso - "pronosticar obligaciones"</p> <p>Indicador ID-21 - 21.2 La previsión y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo - "Programación financiera y flujo de caja"</p>	
<p>Falta de transparencia en el control, toma de decisiones y rendición de cuentas</p> <p>Vulnerabilidad de la gestión del endeudamiento que comprometa</p>	Sostenibilidad Financiera (análisis de viabilidad)	Identificar la viabilidad financiera de la municipalidad para el desarrollo de proyectos de inversión mediante el financiamiento por préstamos <i>(ajuste al Bloque de legalidad y a los aspectos definidos por la administración:</i>	<p>Lectura: A mayor cantidad de proyectos de inversión que cuenten con flujos de fondos mayor probabilidad de la sostenibilidad financiera</p> <p>Rango de valor: Entre 0% y 100%</p>	<p>(Proyectos de inversión financiados con préstamos que cuentan con análisis de viabilidad / Total de proyectos de inversión financiados con préstamos) X 100%</p>	<p>Código Municipal, Ley N.º. 7794</p> <p>Artículo 86 "Competencia para la adquisición de préstamos"</p> <p>Artículo 90 "Planes de pago de obligaciones"</p> <p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE)</p>	Información suministrada por las dependencias municipales

Riesgo asociado	Título del indicador	Objetivo del indicador	Interpretación del resultado	Fórmula	Normativa del criterio (fuente)	Documentación de respaldo
la sostenibilidad financiera municipal		<i>análisis de opciones crediticias, fuentes de financiamiento, capacidad de pago, recomendación financiera, entre otros)</i>	Porcentaje meta del indicador: 100%		<p>Numeral 2.5.7 "Endeudamiento de conformidad con el bloque de legalidad"</p> <p>Reglamento para la gestión y Administración del crédito del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) (Buena práctica)</p> <p>Artículo 12 "Solicitud de crédito acompañada de estudios técnicos que demuestren la viabilidad legal, ambiental, técnica y financiera"</p> <p>Acuerdo SUGEF 1-05 (v50 diciembre 2016)SGF-2335-2016</p> <p>Artículo 7 "Análisis de la capacidad de pago" (Buena práctica)</p> <p>Diccionario de Economía y Finanzas, Alianza Editorial, 13 edición</p> <p>Definición del término viabilidad: "Dícese de proyecto que es realizable por no ir contra la legalidad y presentar visos de rentabilidad económica. (...) Se utiliza comúnmente como sinónimos de factibilidad."</p>	

Riesgo asociado	Título del indicador	Objetivo del indicador	Interpretación del resultado	Fórmula	Normativa del criterio (fuente)	Documentación de respaldo
<p>Ineficacia en el uso de los recursos municipales</p> <p>Falta de transparencia en el control, toma de decisiones y rendición de cuentas</p> <p>Vulnerabilidad de la gestión del endeudamiento que comprometa la sostenibilidad financiera municipal</p>	<p>Sostenibilidad Financiera (análisis opciones de financiamiento)</p>	<p>Determinar la capacidad de la municipalidad en la selección de la alternativa más favorable de endeudamiento por préstamos (<i>Condiciones crediticias; otras figuras de financiamiento; capacidad de pago ante cambios del entorno financiero</i>)</p>	<p>Lectura: A mayor cantidad de proyectos de inversión seleccionados a partir del análisis de diversas opciones de financiamiento mayor probabilidad de la sostenibilidad financiera</p> <p>Rango de valor: Entre 0% y 100%</p> <p>Porcentaje meta del indicador: 100%</p>	<p>(Proyectos de inversión financiados con préstamos seleccionados a partir del análisis documentado de diversas opciones de financiamiento / Total de proyectos de inversión financiados con préstamos) X 100%</p>	<p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE)</p> <p>Numeral 2.5.2 inciso c) "Objetivo del Subsistema de Crédito Público"</p> <p>Acuerdo SUGEF 1-05 (v50 diciembre 2016)SGF-2335-2016</p> <p>Artículo 7 "Análisis de la capacidad de pago" (Buena Práctica)</p>	<p>Información suministrada por las dependencias municipales</p>
<p>Ineficacia en el uso de los recursos municipales</p> <p>Falta de transparencia en el control, toma de decisiones y rendición de cuentas</p> <p>Vulnerabilidad de la gestión del endeudamiento que comprometa la sostenibilidad financiera municipal</p>	<p>Orientación estratégica del endeudamiento (Políticas de endeudamiento)</p>	<p>Determinar la capacidad de la municipalidad de orientar estratégicamente –mediante políticas (a)- el endeudamiento.</p> <p><i>(a) políticas de endeudamiento de corto, mediano y largo plazo, que consideren entre otros aspectos: la capacidad de asumir nuevas obligaciones, características y condiciones, análisis y valoración de riesgos, criterios de elegibilidad y procedimientos para la negociación, el trámite, contratación, renegociación y</i></p>	<p>Lectura: Ante la existencia de políticas de endeudamiento mayor probabilidad de la sostenibilidad financiera y de eficacia en el uso de los recursos municipales</p> <p>Rango de valor: 0% (en caso de respuesta negativa) o 100% (respuesta positiva)</p> <p>Porcentaje meta del indicador: 100%</p>	<p>Existencia de políticas de endeudamiento</p>	<p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE)</p> <p>Numeral 2.5.3 "Programación del Endeudamiento"</p> <p>Numeral 2.5.6. "Política institucional de endeudamiento"</p> <p>Evaluación PEFA "Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015" - Actualización del Informe Final a la Metodología PEFA 2016 (Versión Final, Septiembre 2016) (Buena práctica)</p> <p>Indicador ID-13 Gestión de la deuda - 13.3 Estrategia de gestión de deuda</p> <p>Indicador ID-21 La previsibilidad</p>	<p>Información suministrada por las dependencias municipales</p>

Riesgo asociado	Título del indicador	Objetivo del indicador	Interpretación del resultado	Fórmula	Normativa del criterio (fuente)	Documentación de respaldo
		<i>amortización.</i>			de la asignación de recursos - 21.3 Información sobre límites máximos de compromiso de gasto para períodos específicos	
Pérdida, despilfarro de los recursos Vulnerabilidad de la gestión del endeudamiento que comprometa la sostenibilidad financiera municipal	Uso de los recursos municipales (Conciliaciones de saldos)	Determinar el mejor uso de los recursos municipales a partir de la certeza de los saldos de los préstamos (b) . <i>(b) mediante conciliaciones periódicas de los saldos de los préstamos de conformidad con sus registros internos y los de las entidades prestatarias.</i>	Lectura: Ante la existencia de conciliaciones periódicas de saldos mayor probabilidad de un mejor uso de los recursos municipales Rango de valor: Entre 0% y 100% Porcentaje meta del indicador: 100%	Préstamos cuyos saldos se concilian periódicamente (c) / Total de préstamos (c) al menos anualmente para efectos de la formulación del presupuesto ordinario de la municipalidad	Ley General de Control Interno, N.º 8292 Artículo 12 "Medidas correctivas ante desviaciones o irregularidades" Artículo 15 inciso b) subinciso iv "Conciliaciones periódicas" Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE) Numeral 2.5.4. "Registro del endeudamiento" Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) Numeral 4.4.5 Verificaciones y conciliaciones periódicas Evaluación PEFA "Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015" - Actualización del Informe Final a la Metodología PEFA 2016 (Versión Final, Septiembre 2016) Indicador ID-13 Gestión de la deuda - 13.1 Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías –	Información suministrada por las dependencias municipales
Insuficiencia de los ingresos Vulnerabilidad	Suficiencia de los ingresos totales	Determinar el nivel de suficiencia de los ingresos totales respecto	Lectura: A mayor valor del indicador menor suficiencia de los	(Ingresos reales por financiamiento (préstamos) /	Código Municipal, Ley N.º 7794 Artículo 86 "Competencia para	Información suministrada por las dependencias

Riesgo asociado	Título del indicador	Objetivo del indicador	Interpretación del resultado	Fórmula	Normativa del criterio (fuente)	Documentación de respaldo
de la gestión del endeudamiento que comprometa la sostenibilidad financiera municipal		de los recursos por financiamiento (préstamos) en el periodo 2012-2016 (representación porcentual y la tendencia -creciente/decreciente-	ingresos totales Rango de valor: Entre 0% y 100% Porcentaje meta del indicador: 0%	Ingresos ejecutados del periodo) X 100% (Periodo 2012-2016)	adquirir préstamos" Clasificador de los ingresos del Sector Público (Noviembre 2003 – Ministerio de Hacienda) 3.0.0.0.00.00.0.0.000 Financiamiento "Definición de financiamiento"	municipales Sistemas de información CGR - Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)
Perjuicio financiero por incumplimiento de las obligaciones Vulnerabilidad de la gestión del endeudamiento que comprometa la sostenibilidad financiera municipal	Ejecución de recursos asignados para la atención del servicio de la deuda	Medir para el periodo 2012-2016 el nivel de ejecución de los recursos presupuestados para la atención de las obligaciones por financiamiento (préstamos)	Lectura: A mayor valor del indicador, mejor ejecución de los recursos previstos para la atención de obligaciones derivadas de préstamos. Rango de valor: Entre 0% y 100% Porcentaje meta del indicador: 100%	(Gastos ejecutados por concepto de intereses en los últimos cinco años / Gastos presupuestados por concepto de intereses) X 100% (Gastos ejecutados por concepto de amortización en los últimos cinco años / Gastos presupuestados por concepto de amortización) X 100% (Periodo 2012-2016)	Código Municipal, Ley N.º 7794 Artículo 86 "Competencia para adquirir préstamos Artículo art. 90 "Planes de pago - Atención obligaciones" Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE) 2.5.2 inciso d) "Objetivos Subsistema Crédito Público" 2.5.3 "Programación del endeudamiento (estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda)" Indicadores de Deuda - ISSAI 5411 de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI): Indicador de vulnerabilidad - Servicios de la deuda / Ingreso presupuestario interno Evaluación PEFA "Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015" - Actualización del Informe Final a	Información suministrada por las dependencias municipales Sistemas de información CGR - Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)

Riesgo asociado	Título del indicador	Objetivo del indicador	Interpretación del resultado	Fórmula	Normativa del criterio (fuente)	Documentación de respaldo
					<p>la Metodología PEFA 2016 (Versión Final. Septiembre 2016):</p> <p>Indicador ID-21 La previsibilidad de la asignación de recursos - 21.3 Información sobre límites máximos de compromiso de gasto para períodos específicos</p>	
<p>Insuficiencia de ingresos propios</p> <p>Vulnerabilidad de la gestión del endeudamiento que comprometa la sostenibilidad financiera municipal</p>	<p>Capacidad de los ingresos propios para la atención del servicio de la deuda</p>	<p>Determinar para el periodo 2012-2016 el nivel de gastos que representa el servicio de la deuda (intereses y amortización) respecto de los ingresos propios ejecutados</p>	<p>Lectura: A menor valor del indicador mayor disponibilidad de ingresos propios</p> <p>Rango de valor: Entre 0% y 100%</p> <p>Porcentaje meta del indicador: 0%</p>	<p>(Gastos ejecutados en los últimos cinco años por concepto de intereses / Recursos propios ejecutados últimos cinco años) X 100</p> <p>(Gastos ejecutados en los últimos cinco años por concepto de amortización / Ingresos propios ejecutados (d) últimos cinco años) X 100</p> <p><i>(d) Lo constituye el ingreso corriente menos las transferencias corrientes más la venta de activos (Manual del usuario externo del Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM).</i></p>	<p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE)</p> <p>Numeral 2.5.2 inciso d) "Objetivos Subsistema Crédito Público"</p> <p>Numeral 2.5.3 "Programación del endeudamiento (estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda)"</p> <p>Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE)</p> <p>Numeral 2.2.3 inciso l) - Principio presupuestario de sostenibilidad.</p> <p>Indicadores de Deuda - ISSAI 5411 de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)</p> <p>Indicador de vulnerabilidad - Servicios de la deuda / Ingreso presupuestario interno</p>	<p>Sistemas de información CGR - Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)</p>

Anexo N.º 3

Seguimiento de la gestión acerca del endeudamiento préstamos en las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón

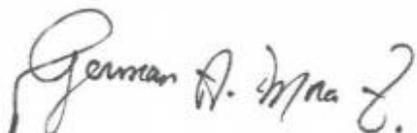
Resultados de los indicadores para la evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos

INDICADORES	ALAJUELITA	CORREDORES	DOTA	ESCAZÚ	GOLFITO	GRECIA	LIMÓN	NICOYA	PARRITA	PÉREZ ZELEDÓN
Vinculación del endeudamiento con la planificación de largo y mediano plazo del desarrollo local	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	57,1%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Sostenibilidad Financiera (flujo de fondos)	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	66,7%
Sostenibilidad Financiera (análisis de viabilidad)	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	83,3%
Sostenibilidad Financiera (análisis opciones de financiamiento)	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	83,3%
Orientación estratégica del endeudamiento (Políticas de endeudamiento)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Uso de los recursos municipales (Conciliaciones de saldos)	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Suficiencia de los ingresos totales										
2012	0,0%	0,8%	0,0%	17,8%	0,0%	3,2%	0,0%	11,1%	0,0%	0,0%
2013	0,0%	0,0%	0,0%	4,4%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	7,3%	0,0%
2014	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	10,5%	6,3%	0,0%	3,8%	0,0%
2015	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	3,3%	33,6%	0,0%	0,0%	13,0%
2016	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	4,7%	18,9%	0,0%	12,5%	1,3%
Ejecución de recursos asignados para la atención del servicio de la deuda	INTERESES									
2012	24,7%	17,3%	69,6%	47,2%	171,4%	69,0%	100,0%	77,9%	100,0%	47,7%

INDICADORES	ALAJUELITA	CORREDORES	DOTA	ESCAZÚ	GOLFITO	GRECIA	LIMÓN	NICOYA	PARRITA	PÉREZ ZELEDÓN
2013	100,0%	101,7%	98,3%	78,7%	160,5%	78,5%	100,0%	76,6%	100,0%	89,3%
2014	26,0%	109,0%	96,9%	74,7%	88,0%	88,4%	10,4%	100,0%	99,8%	79,3%
2015	70,5%	111,2%	67,8%	77,8%	92,8%	93,7%	77,8%	111,7%	100,0%	95,8%
2016	85,1%	37,0%	98,6%	91,8%	68,3%	82,8%	76,5%	78,5%	100,0%	91,0%
AMORTIZACIÓN										
2012	26,4%	111,9%	0,0%	17,5%	133,7%	86,1%	85,7%	65,7%	100,0%	88,3%
2013	100,0%	98,4%	100,0%	78,4%	164,7%	92,2%	100,0%	78,2%	100,0%	68,5%
2014	23,4%	89,0%	107,7%	98,5%	150,9%	74,2%	83,1%	100,0%	100,0%	99,2%
2015	34,1%	93,1%	69,5%	89,8%	97,5%	90,0%	252,1%	100,8%	100,0%	98,4%
2016	39,7%	68,0%	0,0%	98,8%	49,0%	112,3%	80,0%	94,5%	96,9%	100,0%
Promedio últimos cinco años										
INTERESES	64,2%	41,1%	87,6%	74,1%	105,3%	83,8%	75,6%	90,7%	100,0%	77,7%
AMORTIZACIÓN	39,7%	90,1%	6,4%	93,7%	104,0%	90,5%	152,2%	86,8%	99,9%	88,1%
Capacidad de los ingresos propios para la atención del servicio de la deuda	INTERESES									
2012	1,1%	1,5%	2,0%	1,8%	9,9%	3,9%	0,5%	1,4%	3,2%	2,1%
2013	4,4%	1,6%	3,7%	3,2%	8,8%	3,6%	0,1%	2,1%	2,1%	1,5%
2014	1,1%	0,9%	3,3%	3,0%	5,9%	6,4%	0,0%	2,1%	2,1%	1,1%
2015	2,5%	0,6%	1,6%	2,4%	6,6%	5,6%	1,3%	2,1%	1,2%	1,7%
2016	4,4%	0,2%	1,2%	2,0%	7,5%	4,5%	5,9%	1,2%	0,9%	2,6%
AMORTIZACIÓN										
2012	0,2%	2,8%	0,0%	0,3%	4,4%	0,5%	1,1%	1,0%	8,3%	2,3%
2013	0,8%	2,6%	1,5%	1,0%	5,2%	3,0%	0,1%	1,1%	8,5%	1,6%

INDICADORES	ALAJUELITA	CORREDORES	DOTA	ESCAZÚ	GOLFITO	GRECIA	LIMÓN	NICOYA	PARRITA	PÉREZ ZELEDÓN
2014	0,3%	2,7%	1,5%	2,0%	2,6%	4,1%	0,2%	1,2%	8,7%	1,4%
2015	0,5%	2,7%	1,6%	1,4%	5,0%	3,9%	4,6%	0,5%	6,7%	1,0%
2016	0,7%	2,0%	0,0%	15,6%	2,8%	3,8%	1,0%	0,7%	0,9%	1,0%
SERVICIO DE LA DEUDA TOTAL (INTERESES MÁS AMORTIZACIÓN)										
2012	1,3%	4,2%	2,0%	2,1%	14,3%	4,3%	1,6%	2,4%	11,5%	4,4%
2013	5,1%	4,2%	5,2%	4,2%	14,1%	6,5%	0,2%	3,2%	10,6%	3,1%
2014	1,5%	3,6%	4,7%	5,0%	8,5%	10,4%	0,2%	3,3%	10,8%	2,6%
2015	3,0%	3,3%	3,1%	3,8%	11,5%	9,5%	5,9%	2,6%	7,9%	2,6%
2016	5,0%	2,2%	1,2%	17,6%	10,3%	8,3%	6,9%	1,9%	1,8%	3,6%

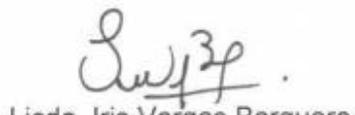
Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las municipalidades fiscalizadas y de la aplicación de los indicadores definidos para la evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos.


 Lic. German A. Mora Zamora
 Gerente de Área




 Lic. Aldemar Argüello Segura
 Asistente Técnico


 Licda. Yessera Soto Salazar
 Fiscalizadora Coordinadora


 Licda. Iris Vargas Barquero
 Fiscalizadora Asociada