

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA S.A. EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO Y TESORERÍA

16 de abril de 2024

Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2024

Contraloría General de la República

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible

Auditoría de Carácter Especial- Compromiso de informe directo

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO GENERAL	5
ALCANCE	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	7
GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS Y ABREVIATURAS	8
2. RESULTADOS	9
DIMENSIÓN DE ENDEUDAMIENTO	9
Alto endeudamiento en el Negocio de Generación	9
DIMENSIÓN DE TESORERÍA	14
Debilidades en el aprovechamiento de los recursos para el cumplimiento de las inversiones	14
3. CONCLUSIÓN	20
4. DISPOSICIONES	20
CUADROS	
CUADRO 1 REPRESENTACIÓN DE LOS INGRESOS REALES VS LOS GASTOS DE INVERSIÓN DEL NEGOCIO DE AGUA POTABLE	17
CUADRO 2 MACROINVERSIONES NO EJECUTADAS DEL NEGOCIO DE AGUA POTABLE EN EL PERIODO 2020-2024	17
FIGURAS	
FIGURA 1 SITUACIÓN DE ENDEUDAMIENTO DEL NEGOCIO DE GENERACIÓN	9
FIGURA 2 SITUACIÓN DE ENDEUDAMIENTO DE LA ESPH, S.A.	10
FIGURA 3 PASOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ENDEUDAMIENTO	13
FIGURA 4 RESULTADOS DE LOS INDICADORES DE LA DIMENSIÓN DE TESORERÍA	14
FIGURA 5 REPRESENTACIÓN DE LAS INVERSIONES POR NEGOCIO	15
FIGURA 6 EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES DE LOS NEGOCIOS	16
FIGURA 7 EJECUCIÓN BIENES DURADEROS	16
FIGURA 8 LÍNEA DEL TIEMPO SOBRE LA SITUACIÓN TARIFARIA DEL NEGOCIO DE AGUA POTABLE	18

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo determinar si las prácticas de capacidad de gestión financiera de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH, S.A.), en lo referente a las dimensiones de endeudamiento y tesorería, cumplen razonablemente con el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables, con el fin de promover mejoras para el logro de sus objetivos institucionales y la entrega pública de valor. El periodo analizado comprendió del 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera pretende mejorar el desempeño de las funciones y procesos de las instituciones, en procura de satisfacer las necesidades de la población objetivo mediante la prestación de servicios eficientes y eficaces. Así como, la generación de información financiera fiable y oportuna, la cual es fundamental para la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

En ese sentido, la fiscalización de las dimensiones de endeudamiento y tesorería en la ESPH, S.A. es relevante, puesto que los recursos financiados con deuda ascienden a la suma de ¢83.504,6 millones; además, la disponibilidad de recursos subejecutados en Negocios con mayores ingresos, ha reflejado oportunidades de mejora en la planificación de las inversiones prioritarias en procura de generar servicios de calidad para los usuarios.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Pese a que la ESPH, S.A. cuenta desde el 2020 con una Política de Sostenibilidad Financiera cuyo objetivo se orienta a guiar los procesos de gestión financiera hacia los objetivos y metas estratégicas relacionadas con los recursos económicos de la Empresa, se determinaron oportunidades de mejora en las dimensiones de endeudamiento y tesorería.

Al respecto, se determinó que el Negocio de Generación de la ESPH, S.A. presenta un alto nivel de deuda que compromete su gestión, ello en virtud de que este negocio representa un 93,9% del total adeudado por la ESPH, S.A. al 31 de diciembre de 2023, por la suma de ¢77.294,7 millones, con un nivel de apalancamiento por encima de los niveles de tolerancia establecidos por la misma Empresa.

Dicho resultado es producto del incremento de la deuda desde el 2019, con la puesta en marcha de la Planta Hidroeléctrica Los Negros II, que en su momento estaba administrada por medio de un Fideicomiso, el cual, de acuerdo con la ESPH S.A., generaba un riesgo financiero para el negocio por los altos costos y variables macroeconómicas vinculadas a su gestión; por lo que la Empresa decidió adquirir un nuevo crédito con la Banca Estatal para la compra de la planta.

La situación anterior se debe a que las decisiones de deuda no se fundamentan en una estrategia de endeudamiento en el largo, mediano y corto plazo, que siga una lógica prospectiva para garantizar la solvencia en el tiempo y una composición deseada de la cartera de deuda, que registre las prioridades de los financiamientos de los negocios en relación a las alternativas de costos y riesgos.

Por otra parte, en relación con la gestión de tesorería, se determinó que la identificación de los recursos subejecutados por parte de tesorería no garantiza la gestión efectiva de los recursos económicos para el cumplimiento de las inversiones asociadas a los servicios de los negocios más representativos de la Empresa (Agua Potable, Distribución Eléctrica, Telecomunicaciones y Residuos-Proyecto de Saneamiento). Esto se evidencia principalmente en que el Negocio de Agua Potable presentó una ejecución del 62,8% de su plan de inversiones y Saneamiento del 17,5%, ambos para el periodo 2023; así como en las disminuciones en la ejecución de la partida de Bienes Duraderos que refleja un decrecimiento en su presupuestación y ejecución desde el 2019, cuando se realizó en su momento la compra de la Planta Hidroeléctrica Los Negros II.

Dentro de los negocios a destacar se encuentra el de Agua Potable, pues pese a contar con mayores recursos derivados de su recaudación tarifaria, la ejecución de proyectos presenta rezagos y subejecuciones importantes, generando la acumulación de recursos y afectando el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron destinados.

Lo anterior, genera repercusiones en el corto, mediano y largo plazo, en la maximización del uso de recursos de manera planificada y consciente con las nuevas demandas que traen los diversos sectores a los que presta servicio la Empresa y a los cuales se les debe brindar un servicio al costo, oportuno, continuo y de calidad.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones al Gerente General para que defina e implemente una estrategia de endeudamiento de mediano y largo plazo y un plan de endeudamiento anual, que responda a un marco prospectivo que administre los costos y riesgos que puedan afectar la cartera de la deuda; además al Líder del Proceso de Gestión Financiera, para que establezca mecanismos de coordinación, control y seguimiento con el Proceso de Planificación Institucional para la gestión de los recursos producto de las sub ejecuciones en los planes de inversión de la ESPH, S.A.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA DE LA
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA S.A. EN MATERIA DE
ENDEUDAMIENTO Y TESORERÍA**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera pública pretende mejorar el desempeño de las funciones y procesos de las instituciones, en procura de satisfacer las necesidades de la población objetivo mediante la prestación de servicios eficientes y eficaces. Así como, la generación de información financiera fiable y oportuna, la cual es fundamental para la rendición de cuentas y la toma de decisiones.
- 1.2. En este sentido, resulta relevante la fiscalización de la capacidad de gestión financiera de la ESPH, S.A. en relación con la gestión de endeudamiento y tesorería; en vista que tomando como indicador la razón deuda/patrimonio se refleja que la deuda (€83.504,6 millones) representa un 87,9 % del patrimonio total (€95.030,5 millones). Lo anterior sirve de referencia para determinar si esa empresa depende en gran medida de recursos ajenos frente a los recursos ordinarios y si puede hacer frente a sus obligaciones de corto y largo plazo. Además, los recursos subejecutados en Negocios con mayores ingresos, ha reflejado oportunidades de mejora en la planificación de las inversiones prioritarias en procura de generar servicios de calidad para los usuarios.

OBJETIVO GENERAL

- 1.3. Determinar si las prácticas de capacidad de gestión financiera de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH, S.A.), en lo referente a las dimensiones de endeudamiento y tesorería, cumplen razonablemente con el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables, con el fin de promover mejoras para el logro de sus objetivos institucionales y la entrega pública de valor.

ALCANCE

- 1.4. Análisis de la capacidad de gestión financiera en las dimensiones de endeudamiento y tesorería de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH, S.A.), así como el cumplimiento de los estándares establecidos por el marco normativo y técnico aplicable; para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.5. Los criterios de auditoría fueron presentados a la ESPH, S.A. en reunión sostenida el 14 de febrero de 2024, con la participación de la Subgerente General, el Líder de Gestión Financiera, el encargado de Ejecución Presupuestaria, la encargada de Tesorería y la encargada de Planificación Financiera. Luego, estos criterios, fueron comunicados mediante oficio n.º DFOE-SOS-0084(01783) del 15 de febrero de 2024.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento, de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.7. Para el desarrollo de esta auditoría se tomó en consideración el Índice de Capacidad de Gestión Financiera elaborado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, debido a que forma parte de una estrategia de fiscalización que busca contribuir desde el rol de la CGR en un mejor uso de los recursos de la Hacienda Pública; para ello, se analizaron los resultados obtenidos por parte de la Empresa en dicho índice, informe DFOE-CAP-SGP-00001-2023 del 13 de abril de 2023. Tomando como punto de partida dichos resultados, se calcularon y analizaron los indicadores vinculados a las dimensiones de Endeudamiento y Tesorería.
- 1.8. Con base en los resultados y el análisis de la información suministrada a través de las entrevistas a los funcionarios de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la ESPH, S.A., así como en las respuestas a las consultas planteadas por escritorios a diferentes instancias de esa Empresa, se determinó el nivel de cumplimiento de las prácticas de capacidad de gestión financiera requeridas en las dimensiones contempladas dentro del alcance de la auditoría.
- 1.9. Además, se realizó un taller el 6 de marzo de 2024 con la Administración de la ESPH, S.A para establecer las causas y posibles soluciones a las situaciones encontradas que se comunican en este informe, con el fin de obtener una visión integral de estas, así como de los desafíos, retos y oportunidades de mejora según la percepción de las personas participantes.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.10. La Administración ha mantenido una respuesta activa a los requerimientos solicitados en el desarrollo de la auditoría, así como una comunicación abierta y de colaboración para el manejo de las entrevistas y sesiones de trabajo.

GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA

- 1.11. Mediante la Ley n.º 5889, se creó la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. para la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, evacuación de aguas pluviales, generación y distribución de energía eléctrica, alumbrado público y telecomunicaciones en la provincia de Heredia. A partir de la publicación de la Ley n.º 7789, la institución se transforma en sociedad anónima de utilidad pública y plazo indefinido.
- 1.12. A la ESPH, S.A. le corresponde solucionar los requerimientos de los servicios en convergencia necesarios para el desarrollo, en las condiciones apropiadas de cantidad, calidad, regularidad y eficiencia.¹ La Empresa podrá desempeñar esas funciones en forma directa, o por medio de las subsidiarias que constituya para tal efecto, mediante la celebración de contrataciones o alianzas con entidades de reconocido prestigio tecnológico y financiero.²
- 1.13. Adicionalmente, la Ley n.º 7789 en los artículos 10 y 15, faculta a la ESPH, S.A. a contratar empréstitos con agencias nacionales o extranjeras, la emisión de títulos y valores, así como suscribir en forma directa convenios de cooperación técnica y ejecutar proyectos de manera conjunta con entes públicos. También tienen la posibilidad de establecer alianzas estratégicas con personas de derecho público o privado con el propósito de financiar, invertir y desarrollar los proyectos necesarios para brindar los servicios que le han sido encomendados.
- 1.14. De esta manera, según su organigrama, del Proceso de Gestión Financiera de la ESPH, S.A., se desagregan los subprocesos de Tesorería, Contabilidad, Presupuesto, Planificación y Evaluación Financiera, que trabajan en la administración de los recursos financieros de la Empresa y el cumplimiento de los objetivos institucionales, siguiendo lo establecido en el Plan Estratégico Institucional acerca de la perspectiva financiera y las metas estrategias propuestas para el periodo 2021-2025.
- 1.15. En este sentido, con el estudio sobre la gestión del proceso de endeudamiento institucional, se determinó a partir de las prácticas de capacidad de gestión financiera de la ESPH, S.A. para hacer frente a sus compromisos, considerando además si estas obligaciones pueden ser atendidas con recursos generados internamente o si se requieren recursos ajenos, lo cual se constituye en insumos para definir, de ser necesario, estrategias para mejorar la gestión de la deuda.

¹ Artículo 6 inciso a) de la Ley n.º 7789.

² Artículo 5 de la Ley n.º 7789.

- 1.16. Paralelamente, se analizó la gestión del proceso de tesorería institucional a partir de las prácticas sobre la capacidad de la institución para hacer frente a sus obligaciones de corto plazo, al pago de deuda y a la atención de los gastos con los recursos del período.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.17. El jueves 4 de abril de 2024, se presentaron los resultados de la auditoría a Allan Benavides Vílchez, Gerente General; Laura Castro Chaves, Subgerente; Bernardo Hernandez Barquero, Líder Gestión Financiera; Manrique Jimenez Matamoros, Líder Ejecución Presupuestaria; Silvia Blanco Rojas, Líder Proceso de planificación; Vicky Aragón Abarca, Encargada del proceso de Gestión de Riesgos Corporativos; Ana Ligia Ramirez Barrantes, Líder Tesorería; Fernanda Jiménez Maroto, Auditora Interna y Ema Rebeca Alfaro Araya; Contralora Interna, todos de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH, S.A.)
- 1.18. Asimismo, se remitió el borrador del Informe de auditoría mediante oficio DFOE-SOS-0142 del 21 de marzo de 2024 al Gerente General de la ESPH, S.A. Las observaciones al borrador del Informe se recibieron mediante el oficio GER -217-2024 del 5 de abril de 2024. Estas observaciones fueron analizadas y se ajustó lo procedente en el informe.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
ESPH, S.A.	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.
EHLN, S.A.	Empresa Hidroeléctrica Los Negros S.A.
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
SIPP	Sistema de Información sobre planes y Presupuestos

2. RESULTADOS

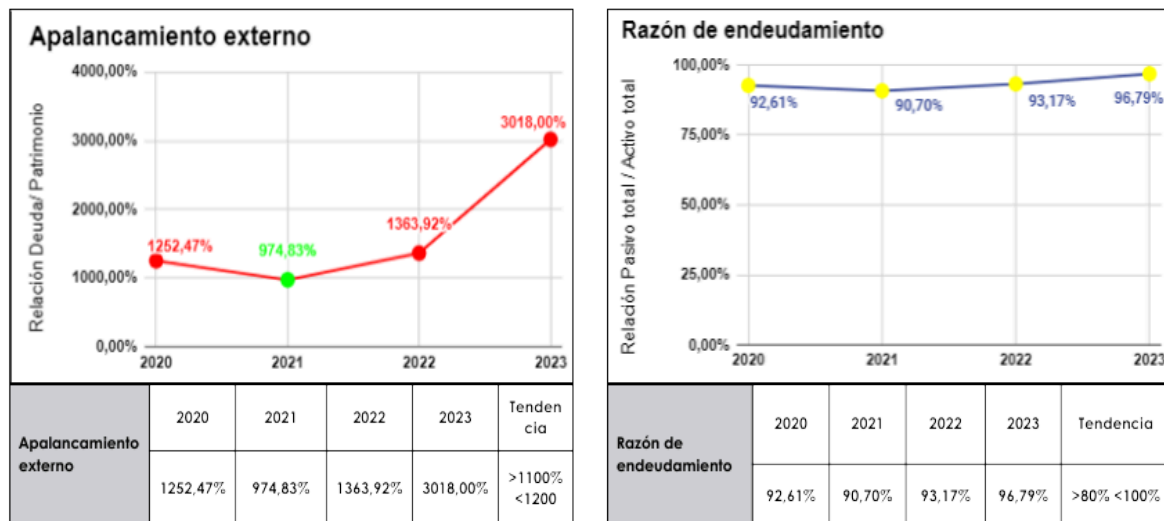
DIMENSIÓN DE ENDEUDAMIENTO

Alto endeudamiento en el Negocio de Generación

- 2.1. Se determinó que el Negocio de Generación de la ESPH, S.A. presenta un alto nivel de endeudamiento que compromete su gestión. Esta situación es relevante ante el monto elevado de deuda en el Negocio, donde los niveles de apalancamiento y de razón de endeudamiento se encuentran por encima y casi al límite, respectivamente, de los parámetros establecidos por la misma Empresa (Ver figura n.º 1).
- 2.2. En la siguiente figura se muestra el comportamiento de la deuda de dicho Negocio en los últimos 4 años. Así, al término del 2023 alcanza un 3.018,0% en el indicador de apalancamiento externo y un 96,79% en la razón de endeudamiento, cuyos parámetros se encuentran entre 1100% y 1200%, y entre 80% y 100%, respectivamente.

Figura n.º 1

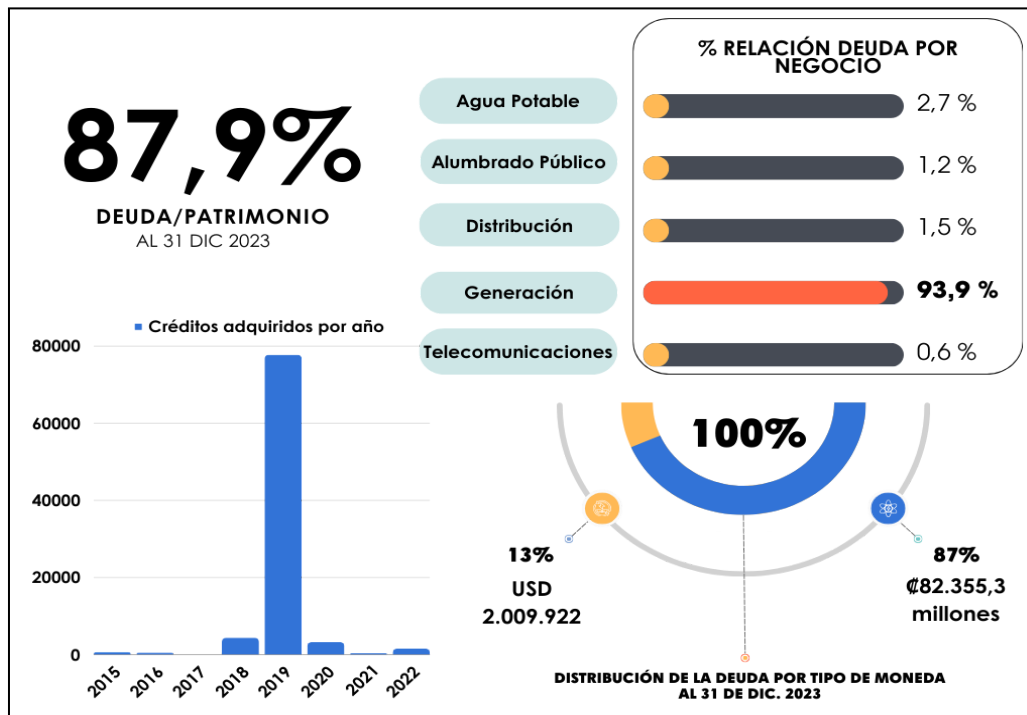
**Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.
Situación de Endeudamiento del Negocio de Generación
2020-2023**



Fuente: Elaboración CGR, a partir de los datos del Informe del IV Trimestre de 2023.

2.3. Además, tomando en consideración la razón deuda/patrimonio³, se observó que la deuda de la entidad al 31 de diciembre de 2023 asciende a ₡83.504,6 millones y el patrimonio a ₡95.030,5 millones; es decir, la deuda representa un 87,9% del patrimonio institucional. La situación de endeudamiento de la ESPH, S.A. se resume en la siguiente figura:

Figura n.º 2
Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A.
Situación de Endeudamiento de la ESPH, S.A.
2015-2023



Fuente: Elaboración CGR.

2.4. Tal como se visualiza en la figura anterior, el indicador institucional (87,9%) refleja resultados de alerta para la la ESPH, S.A., pues la Empresa tiene un apoyo alto en recursos ajenos frente a los propios. Además, del análisis se desprende que este indicador se encuentra directamente vinculado al alto endeudamiento presente en el Negocio de Generación.

2.5. Complementariamente, si se analiza el total de la deuda del Negocio de Generación al 31 de diciembre de 2023 en colones (₡77.294,7 millones) con respecto a los otros negocios de la Empresa, esta representa un **93,9%** del total adeudado (Ver figura n.º 1). Sobre el particular, la deuda del Negocio de Generación se compone de siete créditos en colones efectuados con la Banca Pública Estatal y cuatro en dólares con sujetos privados, de los

³ Mide la relación entre recursos propios (patrimonio) y los recursos ajenos (deuda), con el propósito de conocer si la entidad está demasiado apoyada en recursos ajenos frente a los propios.

cuales resalta en importancia por su monto, el correspondiente a la Planta Hidroeléctrica Los Negros II.

- 2.6. Es preciso señalar que este proyecto fue construido por medio de un fideicomiso a partir del 2014 y en sus orígenes se establecía a la ESPH, S.A. como arrendataria de ese bien. Dentro de las condiciones del arrendamiento se fijó el pago de la renta en dólares, pero al entrar en operación en el 2018, la Empresa indicó haber visualizado riesgos vinculados a la moneda y de mercado asociados a variables macroeconómicas que podían incrementar significativamente el contrato de arrendamiento.
- 2.7. Aunado a esto, la ESPH, S.A. valoró que el arrendamiento generaba un riesgo financiero para el negocio por los altos costos y variables macroeconómicas vinculadas a su gestión; por lo que decidió adquirir un crédito con la Banca Estatal para la compra de la planta en el periodo 2019. Este préstamo fue dado en colones por la suma de ₡77.200,0 millones, por un plazo de 30 años, con una tasa fija del 6,50% durante los primeros tres años y variable a partir del cuarto año a la TBP +3,0 %. Esto fue aprobado por la Junta Directiva mediante acuerdo n.º JD-179-2019, celebrado en la sesión 3950-C del 24 de julio de 2019; sin contar con informes técnicos de análisis de costos y riesgos sobre las alternativas de financiamiento posibles, además del impacto de este endeudamiento en las previsiones para futuros proyectos de inversión.
- 2.8. Sumado a lo anterior, existe a nivel del Negocio de Generación y del Negocio de Distribución un parámetro de endeudamiento que específicamente compara la deuda de ambos negocios con los activos totales de toda la Empresa, el cual es definido mediante la Reforma al artículo 46⁴ de la Ley n.º 8345, que indica:

“Para el cumplimiento de los fines establecidos en esta Ley, las empresas de servicios públicos municipales están facultadas para negociar, contratar y ejecutar, de manera autónoma, endeudamientos internos, de mediano y largo plazo, hasta un nivel de endeudamiento máximo del cuarenta y cinco por ciento (45%) en relación con sus activos totales. El endeudamiento se calculará con base en el total consolidado del valor de los activos totales de la empresa al 31 de diciembre del año anterior; para el cálculo se excluyen los pasivos de corto plazo... Cuando las empresas requieran incrementar su endeudamiento, en un porcentaje mayor que el estipulado en este inciso, previamente deberán ser autorizadas por el Banco Central.”

⁴ Ley de Participación de las cooperativas de electrificación rural y de las empresas de servicios públicos municipales en el desarrollo nacional.

2.9. Además, la Procuraduría General de la República mediante dictamen n.º PGR-C-256-2022⁵, señala expresamente que esta autorización de apalancamiento hasta por el 45% no abarca las demás actividades que las empresas municipales, y concretamente la ESPH, S.A., tengan encomendadas, como el suministro de agua potable, alcantarillado pluvial y sanitario y los servicios de telecomunicaciones.

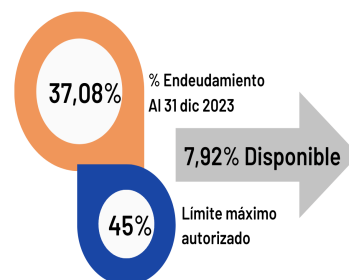
2.10. Sobre este techo, en la actualidad, la deuda de Energía Eléctrica (Generación y Distribución) alcanza el 37,08% del 45% del límite máximo autorizado, según la certificación de endeudamiento emitida por el Proceso de Gestión Financiera de la ESPH, S.A.⁶, lo cual deja un margen de 7,92% para endeudamientos futuros.

2.11. La situación anterior se debe a que las prácticas de la Empresa han sido establecer los endeudamientos con base, únicamente, en las aprobaciones tarifarias vigentes, que si bien, son importantes, no resultan suficientes, ya que las decisiones de endeudamiento también deben fundamentarse en un análisis de costo y riesgos que considere, además, las variables macroeconómicas para identificar la mejor alternativa de financiamiento. Al respecto, se solicitó información⁷ respecto a la documentación de respaldo que acredite el análisis técnico sobre la decisión de compra de la Planta Hidroeléctrica Los Negros II, acuerdos de aprobación de la Junta Directiva, informes de riesgos y estudios de viabilidad, así como cualquier otra documentación sobre el proceso de financiamiento de dicha Planta, pero no fue suministrada por la Administración.

2.12. También se debe a la ausencia de una estrategia de endeudamiento en el mediano y largo plazo, que siga una visión prospectiva para garantizar la solvencia en el tiempo y una composición deseada de la cartera de deuda, lo cual debe acompañarse de un plan de endeudamiento que registre las prioridades de los financiamientos de los negocios en relación a las alternativas de costos y riesgos.

2.13. Así, las entidades que administran deuda pública deben desarrollar una estrategia de endeudamiento integral, previsible, eficiente, con visión a mediano y largo plazo, así como un marco que les permita evaluar los riesgos asociados. Además, es fundamental el desarrollo de análisis de sostenibilidad bajo un enfoque prospectivo que permita mejorar la anticipación, evaluar múltiples futuros y estimular nuevas ideas, así como políticas de cara al futuro (monitoreos prospectivos de la deuda pública)⁸. Dicha estrategia se define como:

“ el marco que permite a los responsables de la gestión de la deuda



⁵ Del 20 de noviembre de 2022.

⁶ Remitido mediante oficio n.º GFA-14-2024 del 6 de febrero de 2024.

⁷ Enviado mediante oficio n.º DFOE-SOS-0088 del 16 de febrero de 2024

⁸ Informe Opiniones y Sugestiones: Urgente retorno a la Sostenibilidad: Desafíos del endeudamiento en contextos de vulnerabilidad fiscal. DFOE-FIP-OS-00001-2021. Contraloría General de la República.

identificar y llegar a una solución de compromiso entre el costo y el riesgo de la cartera. La gestión de la deuda consiste en identificar riesgos, evaluar en lo posible su magnitud y elaborar la mejor estrategia viable para llegar a una solución de compromiso entre costo y riesgo. Para cumplir esos cometidos se debe tener acceso a diversas proyecciones financieras y macroeconómicas. Para evaluar el riesgo, se debe efectuar regularmente pruebas de tensión de la cartera de la deuda, basadas en las perturbaciones económicas y financieras a las que el sector público —y en forma más general el país— pueda estar expuesto.”⁹

- 2.14. Para la formulación de la estrategia de deuda a mediano plazo, de acuerdo a las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se deben seguir los siguientes pasos:

Figura n.º 3
Pasos para la formulación de la Estrategia de Endeudamiento



Fuente: Elaboración CGR tomado del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, 2009

- 2.15. El objetivo de esta estrategia es gestionar la exposición al riesgo implícita en la cartera de deuda, específicamente, las posibles variaciones del costo del servicio de la deuda y su efecto en el presupuesto, para garantizar que el crecimiento de la deuda sea sostenible y asegurar que su servicio sea atendido. Todo lo anterior con el propósito de lograr gestionar los recursos financieros de forma sostenible y prospectiva para la prestación continua de bienes y servicios.
- 2.16. Sobre el particular, la Ley General de Control Interno, n.º 8292 en su artículo 14, incisos b), c) y d), señala que es deber del jerarca y los titulares subordinados de analizar el

⁹ La Sostenibilidad de la Deuda Pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, Revista de la CEPAL, Diciembre 2004.

posible efecto de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos, adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable; y establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.





- 2.17. Por lo tanto, la gestión de la deuda debe ser eficiente, es decir, atender las funciones sustantivas con mecanismos de alta rentabilidad social y el pago de la deuda, procurando el menor costo posible a un nivel de riesgo prudente.
- 2.18. En consecuencia, el elevado endeudamiento del Negocio de Generación, puede acarrear riesgos importantes que limitan la capacidad de gestión financiera de los recursos, de la inversión futura y más gravemente, los servicios al usuario se pueden ver comprometidos en términos de costo, calidad y oportunidad.

DIMENSIÓN DE TESORERÍA

Debilidades en el aprovechamiento de los recursos para el cumplimiento de las inversiones

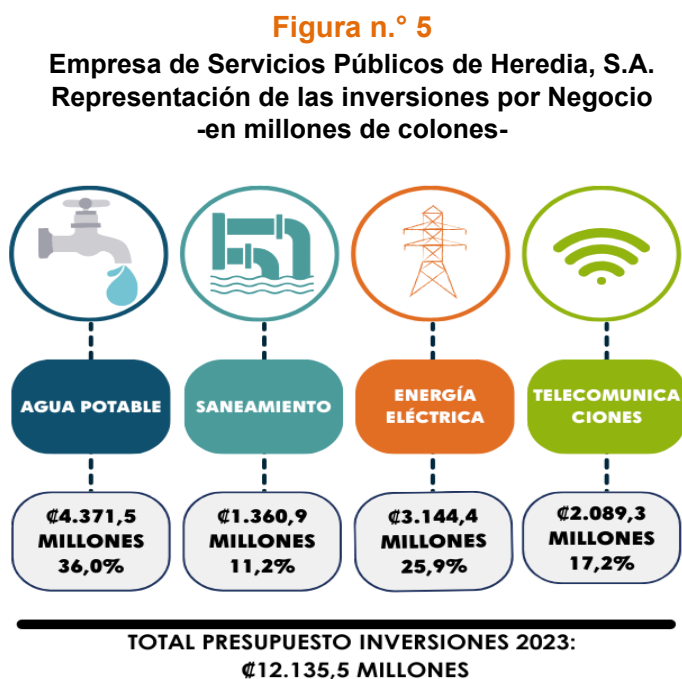
- 2.19. Se determinó que la ESPH, S.A. puede hacer frente a las obligaciones de corto y largo plazo, especialmente debido a que en el periodo 2023, los ingresos reales han aumentado en ₡1.185,7 millones y los gastos ejecutados por su parte han disminuido en ₡338,0 millones, en comparación al periodo 2021 (Ver figura n.º 4). No obstante, la gestión de tesorería no garantiza la ejecución efectiva de los recursos económicos para el cumplimiento de las inversiones asociadas a los servicios.

Figura n.º 4
Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.
Resultados de los indicadores de la dimensión de tesorería
-en millones de colones-

Indicadores	1	2	Razón de las variaciones	
	2021	2023		
 Porcentaje de ingresos corrientes para cubrir gastos corrientes	80,56%	78,91%	+ ₡1.185,72 millones Ingresos corrientes	-₡338 millones Gastos corrientes
 Porcentaje de ingresos corrientes para la atención de la deuda	40,35%	39,20%	-40,23% en gastos de amortización +₡1.185,72 ingresos corrientes	
 Líquidez Corriente	1,56	1,84	+ Activos Corrientes +₡9.395 millones en cuenta de efectivo	
 Relación de gastos e ingresos Ejecutados	97,48%	89,74%	-₡5.766 millones gastos ejecutados	-₡4.271 bienes duraderos -₡2.410 servicios

Fuente: Elaboración CGR.

2.20. Al respecto, los planes de inversión elaborados por la Empresa, basados en las clasificaciones de ARESEP: macroinversiones, microinversiones y adquisición de equipo, para el 2023 ascendía en su conjunto a la suma de ₡12.135,5 millones. De ese monto, el 90,4% se destina a los negocios de Agua Potable (36,0%), Energía Eléctrica (25,9%), Telecomunicaciones (17,2%) y Proyecto de Saneamiento (11,2%), donde se concentran los programas con mayor contenido presupuestario, según se observa en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración CGR, con datos de la liquidación presupuestaria 2023.

2.21. En relación con lo anterior, las debilidades en el aprovechamiento de los recursos financieros para el cumplimiento de las necesidades de inversión, se evidencian en las subejecuciones presentes en los negocios de la ESPH, S.A., así como en las disminuciones en la ejecución de la partida de Bienes Duraderos, donde se encuentra concentrado principalmente este tipo de gastos:

Figura n.º 6
Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A.
% Ejecución de las Inversiones de los Negocios
2023
-en millones de colones-

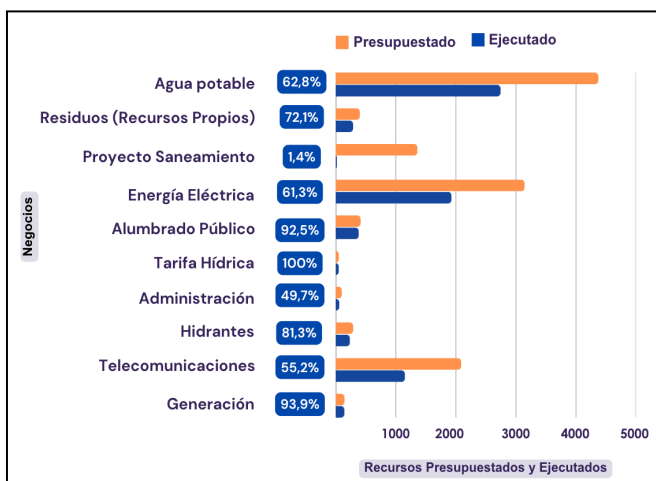
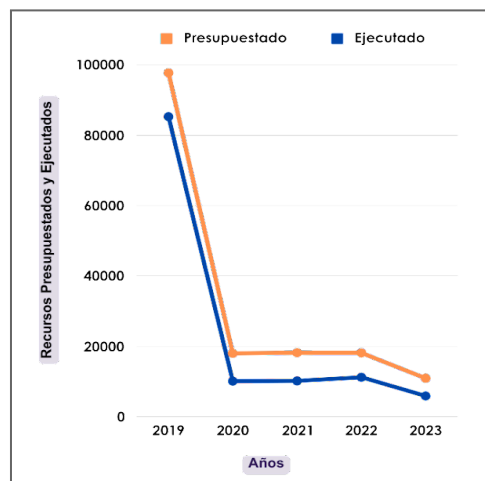


Figura n.º 7
Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A.
% Ejecución Bienes Duraderos
2020-2023
-en millones de colones-



Nota: El proyecto saneamiento se separa del programa de Residuos porque los recursos son provenientes de una donación gubernamental administrada por la Tesorería Nacional en la Caja única del Estado.

Fuente: Elaboración CGR, a partir de los datos de la Liquidación Presupuestaria ESPH, S.A. 2020-2023.

2.22. Los datos anteriores muestran que las ejecuciones de las inversiones de los negocios más representativos de la Empresa (Agua Potable, Energía Eléctrica, Telecomunicaciones y Proyecto de Saneamiento) han estado por debajo del 62,8% en 2023; por su parte, la partida de Bienes Duraderos ha reflejado un decrecimiento en su presupuestación y ejecución desde el 2019, cuando en su momento se realizó la compra de la Planta Hidroeléctrica Los Negros II.

2.23. Es preciso referirse particularmente al programa de Agua Potable, en vista de que es el negocio con mayor asignación de recursos para el periodo 2023 y el cual, desde años anteriores, presenta una subejecución significativa en cuanto al plan de inversiones establecido por la empresa, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 1

Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A.
Representación de los ingresos reales vs los gastos de inversión del Negocio de Agua Potable
2020-2023
-en millones de colones-

Agua Potable	2020	2021	2022	2023	Total
Ingresos presupuestados	16.492,9	15.988,5	17.582,3	14.402,1	64.465,8
Ingresos reales	13.685,7	14.416,7	14.382,4	14.214,6	56.699,4
% Recaudación ingresos	83,0%	90,2%	81,8%	98,7%	88,0%
Gastos presupuestados para Inversión	7.318,6	5.689,3	4.238,8	4.371,5	21.618,3
Gastos reales de Inversión	4.204,9	3.886,5	3.564,1	2.744,2	14.399,8
% Ejecución de gastos de inversión	57,5%	68,3%	84,1%	62,8%	66,6%

Fuente: Elaboración CGR, a partir de los datos de la Liquidación Presupuestaria ESPH, S.A. 2020-2023.

2.24. Además, se evidenció que del Plan de Inversiones de Agua Potable para el periodo 2020-2024, cinco proyectos de la categoría de macro inversiones se encuentran en estado de rezago con respecto a la fecha de inicio programada, de 1 año y 2 meses como mínimo y 3 años y 7 meses como máximo, lo cual se muestra en el siguiente cuadro n.º 2:

Cuadro n.º 2

Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A.
Macroinversiones no ejecutadas del Negocio de Agua Potable en el periodo 2020-2024
-en millones de colones-

Inversión	Fecha Inicio Programada	Tiempo de Rezago	Estado
Perforación de Pozos Profundos			Sin Iniciar
Pozo Esperanza 2 (MA-UAP-2015-53.2)	2/1/2023	1 año y 2 meses	
Pozo Viento Fresco 2 (MA-UAP-2018-1.1)	4/7/2022	1 año y 8 meses	
Planta de Tratamiento			
Ciénega Norte (MA-UAP-2019-2.1)	1/8/2022	1 año y 7 meses	
Santa Cecilia (MA-UAP-2019-3.1)	5/9/2022	1 año y 6 meses	
Tanque de Almacenamiento			
Tanque Tirol (MA-UAP-2018-3.2)	3/8/2020	3 año y 7 meses	

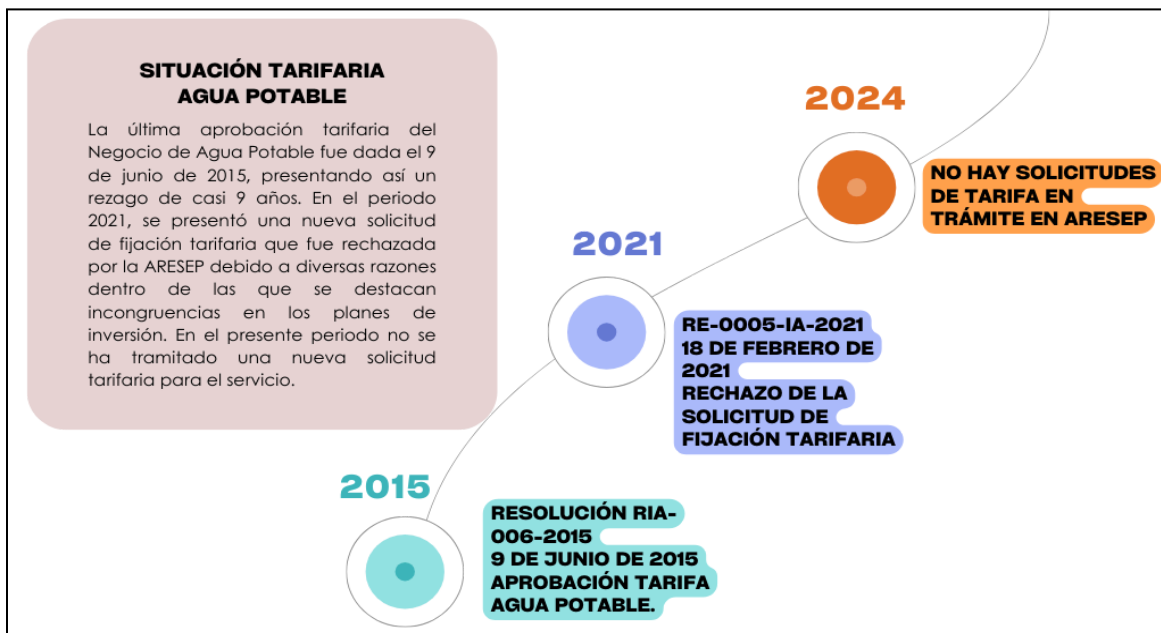
Fuente: Plan de Inversiones Agua Potable 2020-2024

2.25. Aunado a ello, en relación con los ingresos del Negocio de Agua Potable, se encontró que el servicio mantiene una tarifa que no ha sido actualizada desde el 2015¹⁰, según se describe en la siguiente figura n.º 8:

¹⁰ RIA-006-2015 e informe técnico 0829-IA-2015/94813

Figura n.º 8

**Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A.
Línea del tiempo sobre la situación tarifaria del Negocio de Agua Potable
2015-2024**



Fuente: Elaboración CGR con información de las resoluciones tarifarias RIA-006-2015 Y RE-0005-IA-2021.

- 2.26. La situación del negocio de Agua Potable pone en manifiesto que la gestión de los recursos financieros del servicio no han sido aprovechados de forma óptima, puesto que existen debilidades en el uso de los recursos tarifarios que pueden ser asignados en inversiones de largo plazo y de mayor cuantía, que tengan carácter prioritario para la mejora del servicio.
- 2.27. Lo anterior ha sido expuesto por otras Autoridades como ARESEP¹¹, dejando constancia que las debilidades en la planificación de inversiones conlleva el riesgo de financiar proyectos que no representen una solución a los problemas prioritarios que aquejan a los abonados de la ESPH, S.A. y el riesgo de invertir recursos públicos de manera inadecuada.
- 2.28. Por otra parte, acerca del el Negocio de Residuos, que alberga el servicio de alcantarillado y saneamiento, la ARESEP ha dicho que también presenta debilidades en cuanto a la ejecución de las inversiones; así indicado en la resolución RE-0005-IA-2021 del 18 de febrero de 2021, que refleja en promedio una ejecución del 57,3% en el quinquenio 2015-2019.

¹¹ Mediante oficio n.º OF-0091-IA-2024 del 12 de febrero de 2024.

-
- 2.29. Aunado a lo anterior, se indicó expresamente por el Ente Regulador¹² que la ESPH, S.A. presenta una serie de proyectos ejecutados anteriores a la última fijación tarifaria para el servicio de alcantarillado, realizada mediante la resolución RIA-003-2015 del 19 de marzo de 2015, y otros proyectos y compras no programadas, lo que demuestra que el regulado realizó modificaciones en el plan de inversiones sin incorporar los cambios en un estudio tarifario.
- 2.30. Lo descrito anteriormente se debe a que el proceso de Tesorería no ha realizado acciones de control y seguimiento de los recursos subejecutados de los negocios con la Unidad de Planificación Institucional, con el propósito de que sean analizados periódicamente los sobrantes para la ejecución efectiva y eficiente de las inversiones y en las mejoras del servicio en general. Así, “la planificación implica una revisión de los componentes aprobados, su priorización y alineamiento estratégico y beneficios esperados, con el fin de determinar la previsión presupuestaria o los recursos necesarios para su gestión, para ello se requiere disponer de procesos y procedimientos de programación y asignación presupuestaria, así como mecanismos claros y transparentes para acceder a otras fuentes de financiamiento.”¹³
- 2.31. Para evitar dichas situaciones, el Gestor de Tesorería tiene la responsabilidad de revisar los saldos por negocios en los libros de bancos de la empresa y determinar si van a existir saldos ociosos que se puedan invertir en el negocio específico. Lo anterior, según los artículos 12 y 13 de la Ley n.º 7789, mediante el uso de las modalidades y técnicas que considere apropiadas para recaudar eficientemente los precios y las tarifas que cobrarán por sus servicios y el uso del componente de inversión para garantizar el desarrollo y el crecimiento normal de sus actividades.
- 2.32. De conformidad con el marco normativo interno¹⁴ de la ESPH S.A., la Gestión de Tesorería tiene como objetivo controlar los ingresos y egresos para garantizar una correcta liquidez y cumplir con los compromisos de la empresa y la gestión efectiva de los recursos económicos.
- 2.33. En línea con lo anterior, la norma 2.1.2 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP) establece que las instituciones deben asegurar que la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas.
- 2.34. También el principio de gestión financiera de las NTPP, establece que la administración de los recursos financieros se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley; para ello, se debe responder a la planificación institucional de corto plazo y ésta a su vez a la

¹² Mediante oficio n.º OF-0091-IA-2024 del 12 de febrero de 2024.

¹³ Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del portafolio de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR: MIDEPLAN, 2020.

¹⁴ Procedimiento Gestión Tesorería, GFA-AF-GT-P-001(3), aprobado el 13 de mayo de 2022.

de mediano y largo plazo que se deriven de la estrategia institucional, teniendo al Plan Nacional de Desarrollo y otros planes como los sectoriales, regionales y municipales como marco orientador global, según el nivel de autonomía de la institución.¹⁵

- 2.35. En consecuencia, el mal aprovechamiento de los recursos financieros genera repercusiones en el corto, mediano y largo plazo, sino se acciona a tiempo y se toman decisiones que promuevan el uso de recursos de manera planificada y consciente con las nuevas demandas que traen los diversos sectores a los que presta servicio la Empresa, y a los cuales se les debe brindar un servicio al costo, continuo y de calidad.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Una vez obtenidos los resultados con base en la recopilación de la evidencia suficiente y apropiada respecto a las prácticas de capacidad de gestión financiera, se concluye que en relación a las dimensiones evaluadas, la ESPH, S.A. cumple parcialmente en todos sus aspectos significativos, con los criterios de auditoría.
- 3.2. Al respecto, las debilidades en la gestión de la deuda se determinaron a partir de los riesgos asociados al alto endeudamiento del Negocio de Generación reflejado en los indicadores financieros de la Empresa, lo que prueba la imperiosa necesidad de que la institución cuente con una estrategia de endeudamiento para el corto, mediano y largo plazo, de manera tal, que se administren los riesgos de desapalancamiento o de aumentos insostenibles en la deuda que pueden afectar no solo los recursos financieros de la Empresa, sino más gravemente al servicio y a los usuarios.
- 3.3. Asimismo, en tesorería, la ESPH, S.A no ha logrado una gestión eficiente de los recursos subejecutados de los negocios para el cumplimiento de las necesidades de inversión, aunado a las altas subejecuciones e incumplimiento de plazos de los proyectos programados. Lo anterior, denota debilidades en la planificación de las inversiones que pueden poner en riesgo el crecimiento y sostenibilidad de los servicios en el largo plazo.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y

¹⁵ Norma 2.2.3 Principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional.

recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A ALLAN BENAVIDES VILCHEZ EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir, oficializar e implementar una estrategia de endeudamiento de mediano y largo plazo que responda a un marco que contenga como mínimo: a) descripción de los riesgos que se están administrando, emplear modelos para indicar la manera en la que estos riesgos pueden afectar la cartera de la deuda, b) las alternativas de costos mediante evaluaciones que incluyan escenarios que consideren distintas situaciones probables, c) descripción del contexto histórico del portafolio de deuda, cambios en el tamaño del portafolio y su composición a través del tiempo, modificaciones en las variables de mercado y efectos de la evolución de la deuda, d) descripción del entorno para la futura gestión de la deuda, incluidas las proyecciones fiscales y de la deuda, supuestos sobre las tasas de cambio y de interés, y las limitaciones sobre el tipo de portafolio, e) descripción del análisis desarrollado para sustentar la estrategia de gestión de la deuda recomendada, clarificando los supuestos empleados y las limitaciones del análisis, f) monitoreo de indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 28 de junio de 2024, una certificación que haga constar la definición y oficialización de la estrategia de endeudamiento de mediano y largo plazo. Asimismo, remitir a más tardar el 13 de diciembre de 2024 un informe de avance de la implementación de la estrategia. (ver párrafos del 2.1 al 2.18).
- 4.5. Definir, oficializar e implementar el plan de endeudamiento anual que registre las prioridades de los financiamientos de los negocios en relación con las alternativas de costos y riesgos definidas en la estrategia de endeudamiento de mediano y largo plazo. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 26 de julio de 2024, una certificación que haga constar la elaboración y oficialización del plan. Además, remitir un informe de avance de implementación del plan a más tardar el 17 de enero de 2025. (ver párrafos del 2.1 al 2.18)

A BERNARDO HERNÁNDEZ BARQUERO EN SU CALIDAD DE LÍDER DE GESTIÓN FINANCIERA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Definir, divulgar e implementar un procedimiento de control que defina la coordinación entre el proceso de gestión financiera con el proceso de planificación institucional, para la gestión de los recursos producto de las subejecuciones en los planes de inversión de la

ESPH, S.A., de manera tal que exista una planificación realista y coherente con respecto a las asignaciones presupuestarias de los Negocios, así como el mejor aprovechamiento de los recursos. Lo anterior, en procura de planificar oportunamente las necesidades de inversión prioritarias asociadas a los servicios que ofrece la ESPH, S.A., así como al cumplimiento de los proyectos en ejecución. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 15 de julio de 2024, una certificación que haga constar la definición y divulgación del procedimiento de control establecido. Asimismo, remitir una certificación que haga constar la implementación de dicho procedimiento a más tardar el 29 de noviembre de 2024. (ver párrafos del 2.19 al 2.35).

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico

Hellen Paola Alvarado Ordóñez
Coordinadora

Eliécer Felipe Chavarría Rojas
Colaborador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

NCR/sbt/pmt
G: 2024000086-1