

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

REDISEÑO DE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO PARA EL
ESTABLECIMIENTO DE LA ESTRATIFICACIÓN MUNICIPAL UTILIZADA POR
EL IFAM PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO
OTORGABLES A LAS CORPORACIONES MUNICIPALES EN SUS
OPERACIONES DE CRÉDITO

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión
del Programa de Estudios de Posgrado de Administración y Dirección de
Empresas para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración y
Dirección de Empresas, con énfasis en Finanzas

JOSÉ ALBERTO CHAVES SALAS

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
2022

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a mi madre, a mis amigos y a mi familia.

AGRADECIMIENTOS

Esta maestría brindó momentos, amistades, experiencias y aprendizajes que son meritorios por acentuar. Culminar un trabajo de investigación o un programa de cursos, no se puede resumir en un certificado, siendo que, gracias a muchas personas, fue posible avanzar en el largo proceso que se requirió para cumplir este objetivo.

Mi agradecimiento a Dios y a la vida, a mi familia, y amigos, destacando, con especial ímpetu, a don Christian Alpizar Alfaro, por su apoyo, comprensión, motivación, y su amistad incondicional, desde siempre.

Desde un plano académico, deseo mencionar a los profesores, lectores, a tío Eduardo, y todas las personas que alguna manera intervinieron en el proceso, gracias por formar parte de este proyecto.

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado de Administración y Dirección de Empresas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración y Dirección de Empresas, con énfasis en Finanzas.”

MBA, Alexander Sandoval Loría
**Representante de la Decana
Sistema de Estudios de Posgrado**

MBA, Jorge Vargas Salazar
Profesor guía

Mag, Luis Fernando Delgado Negrini
Lector

MBA, Christian Alpízar Alfaro
Lector

M.Sc, Ridiguer Artavia Barboza
Director
Programa de Posgrado de Administración y Dirección de Empresas

José Alberto Chaves Salas
Sustentante

TABLA DE CONTENIDOS

Dedicatoria	ii
Agradecimientos	ii
Hoja de aprobación	iii
Introducción.....	xv
Desarrollo del tema	3
Justificación	3
Identificación de la Situación, Mejora o Problema	5
Objetivo Principal.....	7
Objetivos Específicos.....	7
Alcances y Limitaciones.....	8
CAPÍTULO I	9
Marco Teórico	9
1.1. El Estado Costarricense.....	10
1.1.1. Origen	10
1.1.2. Clasificación	11
1.2. Gobiernos Locales	13
1.2.1. Origen	13
1.2.2. Presupuesto Municipal	15
1.2.3. Las competencias de los Gobiernos Locales	17
1.3. Operaciones crediticias.....	19
1.3.1. Crédito.....	19
1.3.2. Tasa de Interés	20
1.3.3. Riesgo crediticio.....	21
1.4. Perspectivas teóricas	23

1.5.	Perspectivas del sector financiero	31
1.6.	Economía actual del país.....	36
1.6.1.	Conclusiones del estudio económico	50
1.7.	Marco Metodológico.....	51
1.7.1.	Tipo de investigación	51
1.7.2.	Mecanismos Posibles.....	53
1.7.2.1.	Fuentes	53
1.7.2.2.	Instrumentos	55
1.7.2.3.	Población de estudio.....	55
CAPÍTULO II		56
MARCO DE REFERENCIA.....		56
2.1.	Aspectos generales de la empresa	57
2.1.1.	Reseña histórica	57
2.2.	Cultura organizacional	58
2.2.1.	Misión de la empresa	58
2.2.2.	Visión de la empresa.....	58
2.2.3.	Objetivos de la empresa.....	58
2.2.4.	Valores de la empresa	60
2.3.	Cadena de valor.....	60
2.4.	Modelo de Servicio	62
2.5.	Estructura Organizacional.....	64
2.6.	Descripción de cada Dependencia	- 66 -
2.6.1.	Junta Directiva	- 66 -
2.6.2.	Dirección Ejecutiva.....	- 66 -
2.6.3.	Departamento Gestión de Fortalecimiento Municipal.....	- 66 -

2.6.4.	Unidad Innovación y Desarrollo	- 67 -
2.6.5.	Unidad de Servicios Técnicos y de Financiamiento	- 67 -
2.6.6.	Departamento de Administración Hacendaria.....	- 67 -
2.6.7.	Unidad de Administración Tributaria	- 67 -
2.6.8.	Unidad Financiera	- 68 -
2.7.	Estructura financiera del IFAM.....	- 68 -
2.7.1.	Estructura y composición de los ingresos	- 68 -
2.7.2.	Importancia de los ingresos	- 73 -
2.7.3.	Impuestos administrados por la Institución	- 80 -
Capítulo III.....		- 86 -
3.1.	Análisis financiero del IFAM.....	- 87 -
3.1.1.	Razones de liquidez.....	- 88 -
3.1.2.	Razones de endeudamiento	- 89 -
3.1.3.	Razones de rentabilidad.....	- 90 -
3.1.4.	Razones de actividad.....	- 90 -
3.2.	Análisis financiero de la Cartera de Crédito del IFAM.....	- 91 -
3.3.	Análisis del área de servicios sustantivos del Instituto.....	- 100 -
3.4.	Análisis de las finanzas municipales.....	- 101 -
3.5.	Análisis FODA de la metodología actual de estratificación municipal-	117 -
Capítulo IV		- 118 -
4.1.	Metodología	- 118 -
4.2.	Principales líneas orientadoras del diseño de la estratificación municipal .	- 119 -
4.2.1.	Fortaleza financiera de la municipalidad.....	- 122 -
4.3.	Metodología para la definición de los estratos	- 123 -

4.3.1. Escenario 1	- 125 -
4.3.2. Escenario 2.....	- 131 -
4.3.3. Escenario 3.....	- 134 -
4.4. Selección de una tasa de interés de referencia que sea reflejo de la dinámica macroeconómica local e internacional y permita establecer un mecanismo de actualización automática del crédito	- 139 -
4.4.1. Tasa de Referencia Interbancaria.....	- 140 -
4.5. Análisis de los plazos de la cartera de colocaciones del IFAM	- 143 -
4.6. Costo del capital institucional.....	- 145 -
4.7. Tipos de proyectos de inversión pública municipal por financiar	- 148 -
4.8. Definición del « <i>spread</i> » a cobrar en cada clase de la estratificación municipal diseñada	- 153 -
4.8.1. Método de cálculo del « <i>spread</i> »	- 157 -
4.8.2. Costo de capital	- 158 -
4.8.2.1. Costo operativo de la gestión de crédito	- 159 -
4.8.2.2. Gastos por gestión de cobro, morosidad e incobrables.....	- 161 -
4.8.2.3. Modelo de distribución general de los gastos corrientes según la estructura organizacional.....	- 162 -
4.8.2.4. Costo por activos de bajo o nulo rendimiento.....	- 164 -
4.8.2.5. Ingresos por servicios.....	- 165 -
4.8.2.6. Cálculo de la tasa de interés por cobrar	- 166 -
4.9. Administración del Riesgo de Crédito (impago)	- 166 -
4.10. Administración del Riesgo de Crédito (impago).....	- 167 -
4.10.1. Antecedentes de la Administración del Riesgo de Crédito	- 168 -
en el IFAM	- 168 -
4.10.2. Metodología abreviada para la Evaluación del Riesgo de.....	- 170 -

Crédito Municipal	- 170 -
4.11. Integración del modelo de estratificación propuesto.....	- 172 -
4.12. Aplicación del modelo de estratificación propuesto	- 173 -
Capítulo v	- 175 -
5.1. Conclusiones y recomendaciones	- 175 -
5.1.1. Conclusiones	- 175 -
5.1.2. Recomendaciones	- 179 -
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	- 192 -

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1. Proyecciones macroeconómicas y financieras de Costa Rica	40
Tabla N° 2. Resumen comparativo de valores de algunos indicadores económicos	45
Tabla N° 3. Composición Estimada del Déficit Fiscal.....	47
Tabla N° 4. Estructura de Ingresos del Presupuesto Ordinario 2020.....	- 74 -
Tabla N° 5. Cartera Crediticia al 2019.....	- 94 -
Tabla N° 6. Reporte de saldos por desembolsar.....	- 95 -
Tabla N° 7. Cartera Crediticia proyectada para el 2020.....	- 97 -
Tabla N° 8. Estimación de desembolsos para el 2020 y saldos a desembolsar para el 2021	- 98 -
Tabla N° 9. Transferencias del Gobierno Central como porcentajes de los ingresos corrientes y de capital en municipalidades seleccionados	- 108 -
Tabla N° 10. Información del endeudamiento de los gobiernos locales al 31/12/2019	- 114 -
Tabla N° 11. Información Presupuesto Ordinario 2021 por Municipalidad....	- 125 -
Tabla N° 12. Distribución de frecuencias del presupuesto de las municipalidades (millones de colones)	- 129 -

Tabla N° 13. Distribución de frecuencias del presupuesto de las municipalidades (millones de colones)	- 131 -
Tabla N° 14. Distribución de frecuencias del presupuesto de las municipalidades (millones de colones)	- 133 -
Tabla N° 15. Distribución de frecuencias del presupuesto de las municipalidades (millones de colones)	- 137 -
Tabla N° 16. Distribución de la población de operaciones de financiamiento activas	- 144 -
Tabla N° 17. Estructura de cálculo del costo total de la gestión de financiamiento que realiza el IFAM	- 157 -
Tabla N° 18. Distribución general de los gastos corrientes según la estructura organizacional.....	- 162 -
Tabla N° 19. Distribución específica de los gastos corrientes según la estructura organizacional con los niveles totales de gastos.....	- 163 -
Tabla N° 20. Cálculo del costo total de la gestión de financiamiento que realiza el IFAM para el 2020.....	- 174 -

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1. Crecimiento económico de Costa Rica estimado del PIB.....	39
Gráfico N° 2. Evolución de la Facturación en diversas actividades económicas del país	42
Gráfico N° 3. Variación Interanual proyectada del PIB.....	43
Gráfico N° 4. Comparación de la recesión actual con otras contracciones económicas sufridas en el país	44
Gráfico N° 5. Nivel estimado de desempleo abierto.....	46
Gráfico N° 6. Tipo de cambio promedio ponderado de Monex	50
Gráfico N° 7. Proporción de Ingresos Tributarios / Total de Ingresos Corrientes-	76
-	
Gráfico N° 8. Ingresos por concepto de Ingresos de la Propiedad y Venta de bienes y servicios	- 78 -

Gráfico N° 9. Ingresos de capital para el período 2016 a 2020.....	- 79 -
Gráfico N° 10. Ingresos de Financiamiento para el período 2016 a 2020.....	- 80 -
Gráfico N° 11. Participación de cada Impuesto en el Total de Ingresos Fiscales-	82
-	
Gráfico N° 12. Ingresos tributarios totales del IFAM depurados por eliminación de ingreso extraordinario de 2017.....	- 84 -
Gráfico N° 13. Recursos estimados por fondo específico para el 2020	- 92 -
Gráfico N° 14. Nivel de ejecución de Activos financieros.....	- 93 -
Gráfico N° 15. Nivel de ingresos y gastos totales municipales y PIB.....	- 102 -
Gráfico N° 16. Ingresos, gastos y superávit total de los gobiernos locales	- 105 -
Gráfico N° 17. Composición de los ingresos de los gobiernos locales.....	- 107 -
Gráfico N° 18. Deuda de los gobiernos locales del 2015 al 2019	- 111 -
Gráfico N° 19. Histograma del presupuesto ordinario de las municipalidades-	130 -
Gráfico N° 20. Histograma del presupuesto ordinario de las municipalidades-	132 -
Gráfico N° 21. Histograma del presupuesto ordinario de las municipalidades-	134 -
Gráfico N° 22. Histograma del presupuesto ordinario de las municipalidades (rangos=30).....	- 135 -
Gráfico N° 23. Dispersión de los valores de presupuestos ordinarios de cada municipalidad en forma ascendente.....	- 136 -
Gráfico N° 24. Frecuencia de las municipalidades por rango de presupuesto ordinario (rangos de amplitud desiguales).	- 138 -
Gráfico N° 25. Análisis comparativo de TRI vs TBP.....	- 142 -

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1. Tipología de servicios municipales en Costa Rica	19
Figura N° 2. Indicadores diarios de movilidad en Costa Rica	37
Figura N° 3. TPM y tasas de interés del sistema financiero nacional ¹	48
Figura N° 4. Valores del IFAM	60
Figura N° 5. Cadena de Valor del IFAM.....	62
Figura N° 6. Estructura Organizacional.....	- 65 -

Figura N° 7. Impuestos recaudados por el IFAM según fuente normativa	- 81 -
Figura N° 8. Fases de la gestión del endeudamiento en las municipalidades	- 109 -
Figura N° 9. Atribuciones de las instancias que participan en la gestión del endeudamiento	- 110 -
Figura N° 10. Clasificador de los Ingresos del Sector Público del Ministerio de Hacienda.....	- 112 -
Figura N° 11. Número de créditos formalizados por entidad prestataria a los gobiernos locales	- 115 -
Figura N° 12. Análisis FODA de las condiciones económicas vigentes del IFAM para los gobiernos locales.....	- 118 -
Figura N° 13. Proceso para el otorgamiento de créditos para el desarrollo de proyectos de inversión pública municipal.....	- 119 -
Figura N° 14. Matriz de priorización de solicitudes de financiamiento	- 150 -
Figura N° 15. Modelo de estratificación propuesto para el IFAM	- 172 -

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo N° 1. Organización de la Administración Descentralizada Territorial ..	- 182 -
Anexo N° 2. Criterios para evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos ..	- 183 -

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

BCCR: Banco Central de Costa Rica
CGR: Contraloría General de la República
IFAM: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
ME: Moneda Extranjera
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica
MN: Moneda Nacional
ROA: Acrónimo de Return on Assets: la rentabilidad de los activos.
ROE: Acrónimo de Return on Equity: la rentabilidad del patrimonio.
SFN: Sistema Financiero Nacional
TBP: Tasa Básica Pasiva: tasa de interés de referencia para créditos en colones.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, José Alberto Chaves Salas, con cédula de identidad 402030562, en mi condición de autor del TFG titulado Rediseño de la metodología de cálculo para el establecimiento de la estratificación municipal utilizada por el IFAM para determinar las condiciones de financiamiento otorgables a las corporaciones municipales en sus operaciones de crédito.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. **SI X NO**

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República de Costa Rica, en el artículo N.º 50, consigna que el Estado debe procurar “(...) *el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.*” Claramente, de esta norma constitucional se desprende la política gubernamental referente a que la acción estatal ha de orientarse a la consecución del mayor bienestar de todos los habitantes del país, mediante la generación de bienes y servicios que satisfagan cabalmente sus necesidades y expectativas. (Hernández, 2019, p.8)

De ello se deriva la obligación de que el Estado se aboque a la creación de mayores y óptimas formas de ejecutar la gestión pública y, por ende, generar la infraestructura necesaria para desarrollar la prestación de servicios públicos bajo los principios de eficiencia, eficacia, calidad, transparencia y mejoramiento continuo, todo ello enfocado en el bienestar de las personas.

Esta tesis de Maestría se propone realizar una investigación que aporte al IFAM los elementos necesarios para llenar la imperiosa necesidad de contar con una nueva metodología de cálculo, la cual permita establecer la estratificación municipal y determinar las condiciones de financiamiento otorgables a las diversas corporaciones a la hora de ejecutar operaciones de crédito acordes con la dinámica y los desafíos de la gestión municipal moderna.

Por ello, el contar con la información respecto de la aplicación de procedimientos, herramientas y técnicas que, en alguna medida, contribuyan a establecer los estándares nacionales o internacionales para los gobiernos locales, permitirá determinar las variables requeridas, las cuales se deben incorporar en la nueva tecnología por implementar.

Para lograr los objetivos de esta investigación, ésta se ha estructurado en la siguiente manera:

En el capítulo I, denominado “**Desarrollo del tema**”, se presentan los siguientes componentes: la justificación; el planteamiento del problema; el objeto de estudio, el cual permite definir el objetivo general y los específicos; así como la forma en que éstos serán operativizados mediante el diseño metodológico de la investigación y su estructura.

El capítulo II, llamado “**Marco Teórico**”, constituye la propuesta metodológica, y se fundamenta en teorías y conceptos de la gestión y valores públicos, orientados a la gestión de financiamiento para salvaguardar el orden y el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, calidad, transparencia y mejora continua, bajo los cuales se rige la prestación del servicio público, expuestos en este capítulo.

El capítulo III, designado como “**Marco Referencial**”, explicita las funciones y fines de la institución patrocinadora, en este caso, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (en adelante, IFAM), y se incluyen también: su estructura, su marco filosófico, y los hitos que permitan comprender el interés y respaldo que la entidad le brindará a la propuesta que se pretende generar a partir de esta investigación

En el capítulo IV, denominado “**Análisis de Resultados**”, se plasma y concreta el trabajo de campo una vez organizados y procesados los datos recopilados tanto de los gobiernos locales, como los del mercado financiero

El capítulo V, concerniente a “**Conclusiones y Recomendaciones**”, recapitula puntualmente los principales hallazgos y el estado situacional del mercado financiero orientado al Régimen Municipal; este componente es fundamental por

cuanto constituye el sustento para crear y formular la propuesta de las recomendaciones dirigidas a fortalecer la labor del IFAM.

DESARROLLO DEL TEMA

Justificación

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) es una institución descentralizada, no empresarial (es decir, autónoma), creada mediante el artículo N.º19, de la Ley N.º 4574 de 4 de mayo de 1970 (derogada en su totalidad por la Ley N.º 7794, de 30 de abril de 1998) y denominada “Código Municipal”; su objetivo es fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal.

Para el cumplimiento de sus fines, el espíritu del legislador le otorga en la *Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)*, N° 1971, en lo que interesa, las siguientes funciones:

- a) Conceder préstamos a las Municipalidades a corto, mediano y largo plazo, para financiar proyectos de obras y servicios municipales y supervisar su aplicación.
- b) Servir de agente financiero a las Municipalidades y avalar, cuando sea conveniente y necesario, tanto los préstamos que aquéllas contraten con entidades financieras nacionales, internacionales o extranjeras, como las operaciones de compras y las contrataciones por obras y servicios locales o regionales.

Los créditos que actualmente el IFAM conceda a las municipalidades provienen de cinco fondos diferentes creados por ley, los cuales establecen las condiciones particulares para el uso de los recursos contenidos en cada uno de ellos. En líneas generales, los recursos se pueden destinar para financiar estudios y programas de obras sanitarias y de saneamiento ambiental, estudios y programas para mejorar la estructura, programas de construcción y mantenimiento de caminos vecinales o municipales; también para respaldar emisiones de bonos o para garantizar empréstitos nacionales o internacionales, destinados al financiamiento masivo de los programas señalados en la ley, entre otros proyectos que contribuyan al desarrollo de los municipios en el interior de Costa Rica.

A fin de resolver y gestionar el otorgamiento de créditos a los gobiernos locales, la ley le confiere a la Junta Directiva dictar un reglamento específico sobre esta materia. Respecto de ello, y con base en la información disponible en el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), el IFAM, desde 1997, cuenta con un marco normativo intitulado *Reglamento de Crédito del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal*, el cual ha sido reformado en varias ocasiones hasta la versión vigente, publicada en el Alcance N° 222 del periódico oficial *La Gaceta*, el 21 de diciembre de 2018.

El nuevo marco normativo toma en consideración el documento *Política y Reglamento de Financiamiento*, el cual fue concebido con la finalidad de corregir inconsistencias tanto técnicas, como legales de la normativa anterior, y para disminuir el riesgo de ejecutar malas prácticas y falencias administrativas y de procedimiento.

Una parte integral de la nueva normativa se enfoca, también, en definir una estratificación de las municipalidades, con fundamento en el presupuesto ordinario de éstas, de manera que se pueda clasificarlas en grupos relativamente homogéneos, con el fin de privilegiar el principio de equidad, sostenibilidad y

equilibrio financiero, para conceder mejores condiciones a las municipalidades con menos recursos.

Asimismo, se establece una metodología técnica para definir los estratos presupuestarios, la cual toma en cuenta una serie de indicadores, tales como el presupuesto ordinario y las tasas básica pasiva y promedio activa, a fin de realizar un cálculo que integra funciones estadísticas y financieras, a fin de definir una serie de estratos.

Actualmente, cada vez que se analiza una nueva solicitud de financiamiento para otorgar financiamiento a alguna municipalidad, se ha evidenciado que la metodología empleada impide alcanzar el objetivo para el que fue concebida, el cual, vale anotar, consiste en brindar una atención diferenciada y un tratamiento particularizado a la problemática de cada corporación gubernamental.

Con base en lo anterior y con la finalidad de utilizar una metodología que técnicamente le permita al IFAM brindar condiciones crediticias favorables para ambas partes, se considera oportuno realizar un estudio que provea un fundamento sólido, el cual permita rediseñar la metodología de cálculo para el establecimiento de la estratificación municipal utilizada por el IFAM, y también, sirva para determinar las condiciones de financiamiento destinadas a las corporaciones municipales en el otorgamiento de operaciones de crédito.

Identificación de la Situación, Mejora o Problema

En el lapso de 2018 a 2019, la Contraloría General de la República (CGR) realizó una serie de auditorías de carácter especial, y como producto de ello, la Administración se ha abocado a ejecutar un conjunto de acciones, cuyo propósito es subsanar las disposiciones emitidas por el ente contralor.

El primer informe emitido por la CGR se refiere a la gestión del otorgamiento de créditos a los gobiernos locales por parte del IFAM. Entre las disposiciones planteadas en el documento, se encuentra la actualización y aprobación de la *Política de Crédito y el Reglamento para la Gestión y Administración del Crédito*. Como efecto de ello, el IFAM creó el nuevo marco normativo (referido anteriormente).

Este marco ha determinado la aplicación de una tasa de interés diferenciada (pues no existe una tasa definida por una ley especial), la cual se implementa por medio de una metodología que permite establecer una estratificación de las municipalidades en grupos relativamente homogéneos; asimismo, incluye la facultad de otorgar descuento en la tasa de interés en casos específicos, entre otros elementos de control y administración. Todo ello se ha concretado así con el fin de alcanzar un equilibrio financiero, un uso eficiente y sostenible de los recursos, y mejorar la transparencia y rendición de cuentas para el IFAM y las municipalidades.

La metodología para establecer la estratificación considera los últimos valores disponibles del presupuesto ordinario de las municipalidades aprobado por la CGR y registra el valor más alto y bajo para calcular un rango (límite superior - límite inferior) y, asimismo, mediante la aplicación de una fórmula, se obtienen los estratos de clasificación de tasa de interés.

La actual aplicación de estratificación presenta debilidades metodológicas que pueden poner en riesgo la sostenibilidad financiera del Instituto y, adicionalmente, le impiden brindar mejores condiciones a aquellas municipalidades que así lo requieran.

Esto se debe a que, en el momento de analizar el otorgamiento de un crédito a una municipalidad, la tasa de interés establecida se encuentra determinada en función de los recursos autorizados en los presupuestos ordinarios de cada ejercicio económico, los cuales, con frecuencia, son irreales, debido a las diferencias

técnicas generadas en el proceso de formulación presupuestaria de los gobiernos locales. Además, el “*premium*” definido en el *Reglamento de Financiamiento* para cada estrato no se fundamenta en una valoración técnica financiera que respalde una tasa de interés justa para el otorgamiento de los créditos.

Entre las oportunidades de mejora generadas, se visualiza la incorporación de nuevas variables que definan técnicamente los estratos, tales como: capacidad de endeudamiento, índice de desarrollo social, tipología de proyecto, población beneficiaria, estrato socioeconómico, garantía, riesgo de incumplimiento, y planes de inversión, entre otras.

Objetivo Principal

- Rediseñar la metodología de cálculo en el establecimiento de la estratificación municipal utilizada por el IFAM para mejorar las condiciones de financiamiento dadas a las corporaciones municipales en el otorgamiento de operaciones de crédito.

Objetivos Específicos

- I. Contextualizar la industria de los distintos productos y servicios que conforman el mercado prestatario para el segmento municipal, de manera que permitan establecer las condiciones para la elaboración de una propuesta la metodología de cálculo para el establecimiento de la estratificación municipal.
- II. Describir la empresa Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, su función, su oferta programática y sus condiciones de financiamiento actuales para el Régimen Municipal.
- III. Analizar las condiciones de financiamiento existentes para el Régimen Municipal a fin de determinar las variables que afectarían la propuesta de

metodología de cálculo para el establecimiento de la estratificación municipal del IFAM.

- IV. Desarrollar una propuesta de la metodología de cálculo para el establecimiento de la estratificación municipal para el IFAM, la cual permita mejorar las condiciones de financiamiento dadas a las corporaciones municipales en el otorgamiento de operaciones de crédito.
- V. Presentar las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio realizado, las cuales le permitan a la empresa IFAM, mejorar sus condiciones de financiamiento otorgables a las corporaciones municipales en el otorgamiento de operaciones de crédito.

Alcances y Limitaciones

En esta investigación se pretende rediseñar la metodología de cálculo para el establecimiento de la estratificación municipal utilizada por el IFAM, a fin de determinar las condiciones de financiamiento otorgables a las corporaciones municipales para sus operaciones de crédito.

La investigación incluye un *benchmarking* (evaluación comparativa) en aquellas instituciones que conforman el sistema financiero, tales como, bancos, cooperativas, mutuales, sociedades de ahorro y crédito y la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), entre otras; sobre los modelos aplicados por entidades financiera y gubernamentales nacionales e internacionales, con la finalidad de identificar aquellas variables que operan en el entorno financiero y se logre detectar las principales oportunidades de mejora en beneficio de la metodología actual.

El objetivo principal del presente trabajo final de graduación consiste en la elaboración de una propuesta de metodología de cálculo para el IFAM; sin embargo, la implementación, tanto de la propuesta como de las recomendaciones, queda sujeta a la eventual aprobación por parte de la Junta Directiva del IFAM.

El estudio se fundamenta en el análisis de ochenta municipalidades, de las cuales se excluye a la Municipalidad de San José por constituir un caso atípico en relación con las demás entidades gubernamentales. El estudio se refiere a los resultados del *Índice de Gestión Municipal* (IGM) correspondientes al período comprendido entre el 2014 al 2018; además, se ejecutó un análisis de las condiciones otorgadas a las municipalidades por parte del IFAM, en los créditos otorgados en el período que incluye del 2014 al 2018.

Los estados financieros o presupuestos de las municipalidades, utilizados como base para el análisis financiero requerido, serán los correspondientes a los últimos cinco años y, además, se tomará como corte el 31 de diciembre de 2019.

En cuanto a la delimitación institucional, se circunscribe al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y, asimismo, se incluye, como parte de sus competencias y quehacer, a los gobiernos locales que han requerido financiamiento durante el período de estudio establecido.

Se condiciona que toda información propuesta en este documento ha de ser valorada por la administración superior, a fin de realizar observaciones, correcciones y ajustes que permitan validar de una mejor forma la propuesta de metodología de cálculo.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

Los principales fundamentos teóricos que orientan el desarrollo de este proyecto se subdividen en tres ejes temáticos. Inicialmente, y con la finalidad de contextualizar al lector sobre las competencias y limitaciones de los gobiernos locales en Costa Rica, se realizará una descripción respecto de cómo se originaron, su funcionalidad y quehacer, así como sus fuentes de recursos.

A continuación, se presenta un conjunto de conceptos referentes a las operaciones crediticias, tales como: el análisis financiero, el endeudamiento, la solvencia, entre otros, los cuales serán aplicados en el desarrollo de los capítulos posteriores.

Finalmente, se efectúa un análisis de la situación económica del país, lo cual se debe a que esta investigación incluye una propuesta referente a la utilización de los recursos públicos; esto es así por cuanto las condiciones macroeconómicas y microeconómicas, las políticas gubernamentales y el efecto de la pandemia por la enfermedad COVID-19 han afectado directamente el desarrollo de este proyecto.

1.1. El Estado Costarricense

1.1.1. Origen

El Estado fue creado para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le han asignado, por consiguiente, su finalidad principal es abocarse al desarrollo de la sociedad en todos sus ámbitos.

La acción del Estado costarricense debe promover el bien común, en el afán de construir una sociedad más justa y solidaria, y más acorde con sus deseos, aspiraciones y posibilidades. Por tanto, los Estados, incluso el más limitado, han de desarrollar al menos una función: proteger a sus ciudadanos frente a la coerción física (Redondo, 2004). Vale anotar que para Adam Smith el Estado habría de asumir la responsabilidad de *“realizar y mantener algunas obras públicas y ciertas instituciones, que nunca se constituirían ni mantendrían si ello dependiera del interés de un individuo o de un grupo pequeño de individuos.”* Es decir, el Estado tiene la responsabilidad de construir obras, tales como, carreteras, puentes o redes de alcantarillado; e infraestructuras requeridas para el funcionamiento de cualquier sociedad.

En ese sentido, el IFAM y los gobiernos locales han adquirido, en sus leyes respectivas, la obligación de promover el mejoramiento continuo de sus organizaciones, gestionando un funcionamiento eficiente de las administraciones y supervisando las acciones requeridas para alcanzar un desarrollo local satisfactorio que logre el bienestar integral de la comunidad.

Como componente del Sector Público, a la Administración Pública se le han conferido potestades específicas, así lo indica el artículo N.º 1 de la Ley General de la Administración Pública: “(...)el Estado y los demás entes públicos, a los cuales el ordenamiento jurídico les reconoce personalidad jurídica y capacidad de Derecho público y privado”. Esto implica que realizan actividad o función administrativa y, por consiguiente, emiten actos administrativos que constituyen la expresión del uso de las potestades públicas que el ordenamiento jurídico les asigna para alcanzar los fines públicos, por ello, las entidades públicas deben responder necesariamente a una o varias dimensiones del desarrollo nacional (bienestar humano, economía productiva, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad y participación) que el Estado debe definir a partir de una visión integral.

1.1.2. Clasificación

En un sentido amplio, el Sector Público Costarricense constituye el conjunto global de las organizaciones públicas, el cual se opone al Sector Privado; además, se encuentra integrado por tres poderes, a saber: el Tribunal Supremo de Elecciones, la Administración Pública Central, y la Descentralizada, tanto institucional como territorial.

La Carta Magna, en su numeral 9, estipula que el Gobierno de la República lo ejercen el pueblo y tres poderes distintos e independientes entre sí, esto son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y un Tribunal Supremo de Elecciones que ostenta el rango e independencia respecto de los Poderes del Estado. Este Tribunal, además, tiene a su cargo, y en forma exclusiva e independiente, la

organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio y demás funciones que le atribuyen la Constitución Política y las leyes.

No obstante, el Sector Público Costarricense también puede clasificarse en varios sectores, a saber: Administración Centralizada y Administración Descentralizada Institucional y Territorial. Vale anotar que la Administración Centralizada está conformada por los ministerios y sus órganos adscritos, con desconcentración mínima o máxima. Por su parte, la Administración Descentralizada Institucional se debe entender como aquella conformada por las instituciones autónomas, semiautónomas, empresas públicas y entes públicos no estatales.

La Administración Descentralizada Institucional ha de ser entendida como aquella conformada por las instituciones autónomas, semiautónomas, empresas públicas y entes públicos no estatales. Las instituciones autónomas, como el IFAM, son aquellas que cuentan con personalidad jurídica plena (capacidad plena de actuación y representación) y gozan de independencia administrativa respecto del Poder Ejecutivo, aun cuando se encuentren sujetas a la ley en materia de gobierno (Artículo N.º188 de la Constitución Política). La independencia o autonomía administrativa consiste en la capacidad de la entidad para darse su propia organización interna, administrar sus propios recursos humanos y presupuestarios, y actuar por sí sola en pos de la consecución de sus cometidos institucionales.

Por otra parte, la Administración Descentralizada está conformada por los 82 gobiernos locales (municipalidades) y 8 concejos municipales de distrito. Las municipalidades son los entes locales por excelencia, y se constituyen en el único ente territorial menor admitido por la Constitución. Existe una en cada cantón y es la entidad encargada de la administración general de los intereses y servicios del cantón. Las municipalidades son entes descentralizados estatales, además, son “autónomas”, según la Constitución Política, lo cual ha sido siempre interpretado en el sentido de que gozan de autonomía administrativa y política. (art. N.º 168 CPRCR).

“La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.” (artículo N.º 2 del Código Municipal, Ley N.º 7794). En tanto, los concejos municipales de distrito *“(...) son órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo (...); (...), tendrán las competencias locales en el respectivo distrito y podrán convenir en toda clase de alianzas de cooperación con la municipalidad del cantón y con entes públicos no territoriales”* (artículos No. º1 y 4 de la Ley N.º 8173, *Ley General de Consejos Municipales de Distrito*).

Es importante destacar que, de conformidad con la Ley N.º 9440, la Municipalidad de Río Cuarto iniciará labores a partir del 2020, y ello la convertirá en el cantón número 82 de la República. En el anexo N.º 1, se detalla la organización actual de la Administración Descentralizada Territorial.

Actualmente, el Estado costarricense es el más grande de la Región Centroamericana, puesto que cuenta con 276 instituciones; seguido por El Salvador, con 162. Porcentualmente, el Estado costarricense reúne el 29% de las instituciones públicas centroamericanas, un peso casi tres veces mayor que el de los Estados de Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (Montero, 2019).

1.2. Gobiernos Locales

1.2.1. Origen

Territorialmente, Costa Rica se encuentra dividida por siete provincias, ochenta y dos cantones, nueve de los cuales corresponden a cantones rurales fronterizos; tres de ellos se ubican en la zona sur del país y limitan con Panamá; y seis, se localizan en la región norte, por lo cual son fronterizos con Nicaragua.

Cada cantón, al constituir una unidad administrativa, posee un gobierno local, con lo cual se cumple el mandato constitucional, estipulado en el artículo N.º 169, según el cual: *“la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”*. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1949)

Las municipalidades son definidas como el ente local por excelencia, y constituyen en el único ente territorial menor admitido por la Constitución. Existe una en cada cantón, y se encarga de la administración general de los intereses y servicios del cantón. Las municipalidades son entes descentralizados estatales y, según la Constitución Política, son autónomas, lo cual siempre se ha interpretado en el sentido de que gozan de autonomía administrativa y política. (Mideplan, 2010)

La municipalidad tiene como misión ser el eje y motor del desarrollo económico social de un cantón, por medio de su entramado de relaciones y vínculo con otras instituciones que conforman la institucionalidad pública; asimismo, procuran el bienestar de los habitantes de su jurisdicción, son prestadoras de servicios, y deben regirse por los principios del servicio público, por ello, aspiran a ejercer una gestión pública municipal moderna, efectiva, instrumentalizada e inteligente para cumplir su cometido. (Montero, 2019)

Los gobiernos locales, al constituirse en las instituciones públicas que lideran un territorio específico, deben abordar las necesidades de desarrollo social de sus ciudadanos, por ello deben ejercer un conjunto de funciones, tales como: implementación de los servicios de recolección de basura, limpieza de vías y sitios públicos; mantenimiento de caminos y parques en buen estado; protección de los recursos naturales; construcción de vías públicas y parques; control de ventas y ferias; gestión de servicios públicos para la construcción; y permisos para el funcionamiento de negocios comerciales; recaudación y administración de los impuestos municipales; y la planificación urbana y rural del cantón, entre otros

bienes y servicios públicos, los cuales se consideran esenciales para la calidad de vida en el territorio.

Paralelamente a estos componentes del desarrollo social y sostenible, los gobiernos locales son los agentes más adecuados para impulsar el desarrollo económico local, a través de los demás grupos de interés (pymes, cámaras, empresas privadas, entre otros).

Dada la notable función de los gobiernos locales en el mejoramiento de las comunidades y el bien social, es importante destacar que la investigación presente busca incidir en el mejoramiento de la gestión pública municipal.

1.2.2. Presupuesto Municipal

El presupuesto municipal es un instrumento que permite establecer metas, objetivos, recursos y gastos, responsabilidades, y es una manera lógica de planificar, ejecutar, controlar y evaluar los resultados de la gestión institucional. El presupuesto está constituido por los ingresos que se ha previsto obtener, así como por los egresos que se permite realizar en un período anual.

El desarrollo del presupuesto municipal está compelido a cumplir con un marco normativo existente, respecto del cual es importante citar un conjunto de elementos: la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, las *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público* y las *Normas Técnicas reguladoras del Sistema de Administración Financiera de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)*, las universidades estatales y las municipalidades.

Vale destacar que las fases por las que transita el proceso presupuestario son cinco, a saber: formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación. De acuerdo con el *Informe del Seguimiento de la Gestión Presupuestaria de los Gobiernos Locales*, elaborado por la CGR, una de las grandes debilidades detectadas en ese proceso se ubica en la fase de formulación presupuestaria,

puesto que no se utiliza un procedimiento sistemático, orientado por la normativa aplicable y los instrumentos de planificación institucional dispuestos para su elaboración. Esto es importante de tomar en cuenta por cuanto esta carencia influye perjudicialmente en la estimación de ingresos y egresos, asimismo, queda evidenciada la inexistencia de métodos técnicos, financieros y estadísticos para su cálculo.

El proceso presupuestario se desarrolla dentro de cada concejo municipal, el cual, además, aprueba las contribuciones y tasas por cobrar, así como los precios establecidos por la prestación de los servicios municipales.

Asimismo, el concejo municipal es el encargado de proponer proyectos de tributos municipales ante la Asamblea Legislativa; es decir, es un órgano deliberativo que puede proponer nuevas formas de financiamiento a fin de aumentar el caudal de recursos financieros municipales.

Las municipalidades pueden obtener sus recursos de cuatro fuentes distintas: cobros y tasas por los servicios que prestan, impuestos, presupuesto nacional y préstamos.

Por otra parte, de conformidad con el artículo N.º174 de la Constitución Política, las municipalidades cuentan con autonomía para endeudarse, y solo en el caso en que una ley expresamente lo disponga, además, esa contratación deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa.

En el ámbito legal, la autorización de endeudarse se encuentra regulada en el artículo N.º 86 del *Código Municipal*, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 86. — Las municipalidades y cualesquiera formas de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos.

Los préstamos requerirán la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal respectivo.

Los préstamos de asociaciones municipales requerirán aprobación de todas las municipalidades participantes”.

De acuerdo con esta disposición, las municipalidades están autorizadas para negociar y suscribir una forma de endeudamiento, es decir, los préstamos; paralelamente a ello, se adiciona la autorización para emitir empréstitos en ese código:

“Artículo 87. — Las municipalidades podrán emitir bonos para financiarse. Estos títulos estarán sujetos a las reglas de la Comisión Nacional de Valores y estarán exentos del pago de toda clase de impuestos.

El Estado, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales estructuradas como sociedades anónimas y las municipalidades están facultadas para invertir en bonos municipales”.

1.2.3. Las competencias de los Gobiernos Locales

Por mandato constitucional, el gobierno municipal debe administrar los intereses y servicios locales en cada cantón, para ello, y en concordancia con el Código Municipal, puede desempeñar funciones, atribuciones, facultades y prohibiciones. La Constitución de la República, emitida en 1949, dispuso dotar a las municipalidades de autonomía administrativa y política de gobierno, y les asignó la administración de los intereses y servicios locales; vale destacar que luego de setenta y dos años de vigencia constitucional, son muy pocas las competencias y potestades que les hayan sido atribuidas. (Jinesta, 2015)

Las competencias municipales se encuentran estipuladas en varias leyes y reglamentos. Para Dalia Benavides (2006), el marco jurisprudencial que agrupa estas directrices es el siguiente:

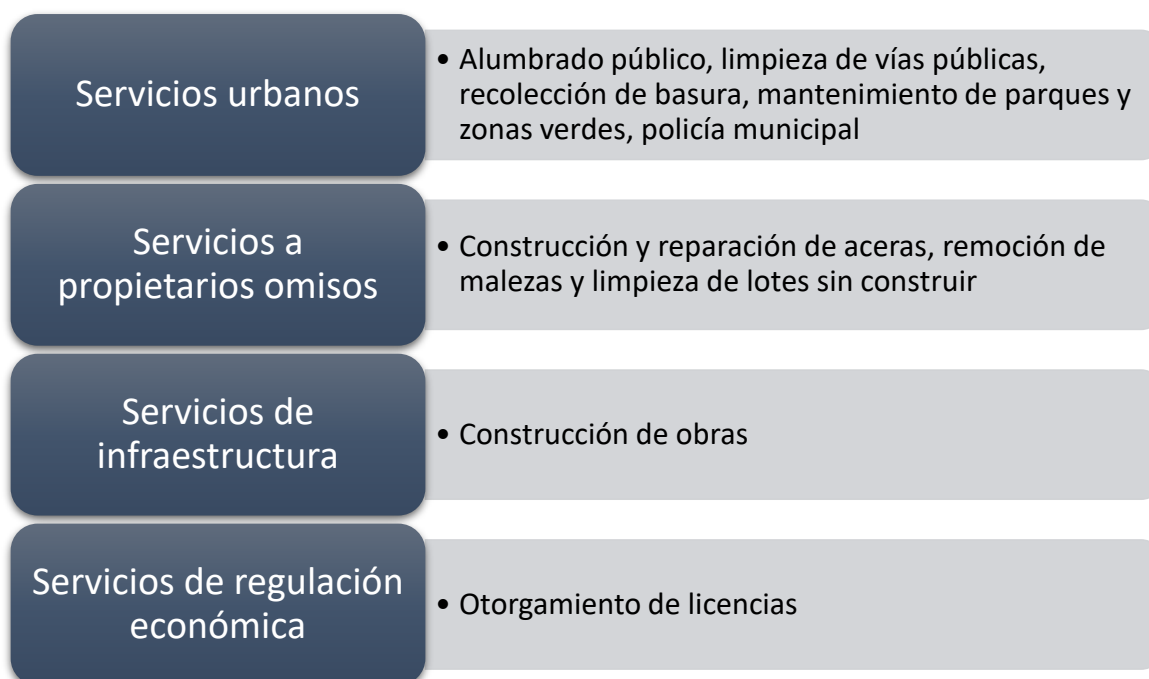
- a) Artículo N.º121, inciso 13 de la *Constitución Política*: Las municipalidades pueden proponer a la Asamblea Legislativa la creación de impuestos.
- b) *Ley General de Caminos Públicos*: Otorga a las municipalidades la administración de la red vial cantonal.
- c) *Ley de Zona Marítimo-Terrestre*: Atribuye a las municipalidades la administración de la Zona Marítimo-Terrestre por medio de la elaboración de planes reguladores de desarrollo costero, otorgamiento de permisos y concesiones.
- d) *Ley sobre Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional*: para proyectos o programas de interés social.
- e) *Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales*: para el otorgamiento de permisos y concesiones en estos.
- f) *Reglamentos sobre Cementerios de Dominio Público Municipal; Reglamento de Recolección y Tratamiento de Desechos Sólidos*
- g) *Reglamento en Materia Urbanística de Zonificación*
- h) *Reglamento de Viabilidad Ambiental*
- i) *Reglamento de Fraccionamiento y Urbanización*
- j) *Reglamento de Construcciones.*
- k) *Reglamento para prestar los Servicios Municipales.*

Además, se debe señalar que algunos servicios municipales se prestan en forma indirecta y en coordinación con otras instituciones públicas, tales como:

- a) El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), para la construcción y mantenimiento de calles, caminos y edificaciones escolares.
- b) El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), para el alumbrado público.
- c) El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), en la provisión de agua potable.

Es importante destacar que existen cuatro tipos de servicios municipales, graficados mediante el siguiente diagrama:

Figura N° 1. Tipología de servicios municipales en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia del autor con base en el *Código Municipal*, 2020.

1.3. Operaciones crediticias

1.3.1. Crédito

Para lograr un sano y sostenido crecimiento económico, se requiere la generación de ahorro, así como una adecuada transferencia de recursos entre entidades superavitarias y deficitarias, por lo cual todo el sistema financiero cobra una gran importancia, dado que su principal objetivo es el de contribuir a esa generación y transferencia.

La presencia de los intermediarios financieros surge para satisfacer los numerosos requerimientos de quienes acuden a ellos a fin de obtener un beneficio de sus recursos excedentes (superavitarios), o conseguir los fondos requeridos, ya sea para invertir o simplemente para consumir (deficitarios); en otras palabras, los

agentes superavitarios se convierten en prestamistas y los deficitarios en prestatarios. (Sánchez & Sánchez, 2005)

Un financiamiento puede definirse como la obtención de recursos de fuentes internas o externas, a corto, mediano o largo plazo, el cual requiere para su operación normal y eficiente una empresa pública, privada, social o mixta. (Perdomo, 1998)

El crédito público abarca toda operación por la cual el intermediario financiero provee fondos o facilidades crediticias en forma directa a otra persona, independientemente de cómo se instrumente o documento. Por ello, no solo se considera crédito el otorgamiento de préstamos, sino también otras transacciones, tales como: el descuento de documentos, la compra de títulos valores u otros activos financieros, las operaciones de compra de títulos con pacto de reventa, los anticipos, los sobregiros en cuenta corriente, los intereses, las cartas de crédito vencidas y el otorgamiento de avales y garantías.

1.3.2. Tasa de Interés

Carlos Marx define el interés como la parte de la ganancia que debe pagar el capitalista industrial al capitalista dinerario, y esta parte depende de la tasa de ganancia y de la proporción en la que se divide la ganancia global entre prestamista y prestatario. (Marx, 1972)

El interés está determinado por la tasa de ganancia, esta última ligada a las condiciones de producción de un país, es decir, a la productividad del trabajo, el salario real, la inflación, y el PBI, entre otras.

Para Delgado (2013), las tasas de interés que otorgan o cobran las entidades bancarias son influidas por varios factores macroeconómicos, tales como el costo de consumo referido a la cantidad de servicios en tarjetas de crédito, los costos de

personal, el número de sucursales, la eficiencia en el servicio prestado, los préstamos que tengan estas entidades, y el tamaño de la entidad, entre otros. (p.2)

Por su parte, Castillo (2010) menciona las variables microeconómicas que afectan el margen de intermediación financiera (*spread*), las cuales se relacionan con la estrategia que toma cada banco. (p.25)

Un contrato estándar de deuda consiste en un préstamo que es repagado con una tasa de interés, siempre que el valor generado por un proyecto exceda al valor de repago de la deuda.

Una metodología aceptable para evaluar el *spread* financiero es aquella donde un banco o ente financiero maximiza sus beneficios seleccionando un monto óptimo de créditos por otorgar. (Alfaro & Muñoz, 2012)

Los modelos empíricos sobre *spreads* de tasas de interés bancarias citan la influencia del modelo de la diferencia entre la tasa de interés básica activa contra la pasiva. (Grasso y Banzas, 2006). En esta situación los bancos funcionan como instrumentos financieros, en cuya transacción ganan un *spread* entre el precio que pagan al emisor y el precio que se cobra a los demandantes de crédito.

1.3.3. Riesgo crediticio

En el ámbito financiero, el concepto de riesgo se relaciona con las pérdidas potenciales que se pueden sufrir en un portafolio de inversión. El riesgo crediticio puede definirse simplemente como la pérdida potencial ocasionada por el hecho de que un deudor o contraparte incumpla sus obligaciones de acuerdo con los términos establecidos. (Lara, 2004)

Existe una variedad de modelos propuestos para evaluar el riesgo de crédito, y destacan entre estos los modelos de *credit scoring*, los cuales proponen

automatizar el proceso de gestión de créditos en cuanto a conceder o no una determinada operación crediticia sujeta a un conjunto de variables relevantes de decisión. El éxito de este modelo radica en la calidad del algoritmo utilizado y en la existencia de un sistema eficiente de análisis de datos.

Por su parte, Anderson, Sweeney y Williams, complementando lo anterior, sostienen que los riesgos de “no pago” constituyen un problema multifactorial, y proponen el uso de modelos de multicriterio, los cuales permitan reconocer múltiples objetivos e incorporar información cuantitativa y cualitativa, dentro de los cuales se destacan los modelos de análisis jerárquicos y los *scoring* (2008).

También, se encuentran los modelos relacionales, los cuales, mediante un exhaustivo análisis de información previa del cliente, permiten estimar el riesgo crediticio al realizar nuevas operaciones comerciales. Sin embargo, este método, debido a sus características, se aplica a clientes de quienes se dispone de información histórica, lo cual deja en desventaja el análisis de nuevos clientes.

Finalmente, se encuentran los modelos de evaluación económico-financiera, basados en el análisis de las tendencias de los estados financieros y de la industria. El éxito de este último modelo radica en que dispone de información certera de los flujos contables y financieros de la empresa en estudio. (Falcón, 2008)

La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) mantiene una serie de normativas que deben ser acatadas por todas aquellas entidades supeditadas a esta entidad.

Dentro de tales normativas se encuentra el *Reglamento sobre la Administración del Riesgo de Liquidez* (SUGEF, 2013), el cual establece los requerimientos mínimos que deben observar las entidades supervisadas. La SUGEF observa los límites de crédito a personas individuales y grupos de interés económico, lo cual va de la mano con el encaje mínimo legal de cada institución financiera. Esta normativa

tiene como objeto limitar el riesgo de crédito y de inversión de las entidades, así como de los grupos y conglomerados financieros, identificando los riesgos correlacionados entre sí, y originados por los deudores o los emisores que conforman los grupos de interés económico. Para ello, se han establecido los criterios requeridos en la conformación de estos grupos y se ha fijado el límite a las operaciones activas que podrán realizarse con cada grupo y con cada persona individual.

Si bien es cierto el IFAM no está supeditado al cumplimiento del marco normativo establecido por la SUGEF, la incorporación de algunos de sus lineamientos puede generar estabilidad y solvencia en las operaciones de crédito del Instituto.

1.4. Perspectivas teóricas

Acreedor: Es la organización o entidad que proporciona dinero o recursos, y a la cual se debe efectuar su reembolso conforme a las cláusulas del acuerdo de préstamo. (SIGADE, 2000)

Activo: Es un recurso controlado por la entidad como resultado de sucesos pasados, del que la entidad espera obtener, en el futuro, beneficios económicos. (IFRS Fundación, 2016)

Amortización: La amortización es un procedimiento de reembolso del principal de un préstamo, repartido en un período de tiempo dado. (SIGADE, 2000)

Avalúos: Este término se refiere a la estimación del valor comercial de un bien mueble o inmueble expresado en cifras monetarias, a través de un dictamen técnico pericial, y tomando en cuenta las condiciones físicas y urbanas del bien. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Anualidad: Es una serie de flujos de cajas iguales o constantes que se realizan a intervalos iguales de tiempo, que no necesariamente son anuales, sino que pueden ser diarios, quincenales o bimensuales, mensuales, bimestrales, trimestrales, cuatrimestrales, semestrales o anuales. (Molinares, et al., 2009)

Análisis financiero: Se refiere a la disponibilidad y origen de los fondos necesarios para realizar el proyecto. En otras palabras, se refiere a la identificación de las fuentes de financiación del proyecto internas y externas, además, adicionalmente permite establecer criterios para el manejo de excedentes y la identificación de las necesidades de liquidez, a fin de construir y negociar el plan de financiamiento del proyecto. (Molinares, et al., 2009)

Cancelación: Este término alude a la reducción de la parte por desembolsar de un préstamo. A veces se utiliza este término como sinónimo de condonación. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Ciclo de vida: Proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto de inversión, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados en la formulación. El ciclo de vida de un proyecto de inversión está conformado por fases y estas, a su vez, por etapas (perfil, prefactibilidad, factibilidad, diseño, ejecución y operación). (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Comisión técnica: Es la Comisión establecida mediante acuerdo tercero, artículo N.º 5 de la sesión extraordinaria N.º 2662 de la Junta Directiva del IFAM, que será presidida por el director ejecutivo e integrada por los funcionarios determinados por el *Reglamento para el Funcionamiento de la Comisión Técnica*, a la cual corresponde, entre otras cosas, estudiar y dictaminar sobre las solicitudes de préstamo presentadas por las municipalidades. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018).

Contrato de crédito: Es el contrato privado suscrito entre el sujeto de financiamiento y el IFAM, mediante el cual se regulan los derechos y obligaciones de las partes, así como las condiciones que aplicarán al financiamiento otorgado. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Corto plazo: Se refiere a operaciones de financiamiento cuyo plazo otorgado para el repago es igual o menor a un año. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Cuota: Es el monto que se debe pagar para amortizar el crédito, esta cuota incluye tanto el servicio a la deuda como los intereses financieros ordinarios. También se contempla como cuota mensual aquella establecida como producto de los intereses generados por la deuda durante el período de gracia del préstamo. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Cuota nivelada (anualidad cierta ordinaria): Se refiere a un sistema mediante el cual la cuota es constante durante toda la vigencia del préstamo. Los intereses se calculan sobre el saldo adeudado, y como la cuota incluye amortización al principal e intereses, en la medida que disminuye el saldo, se reduce el monto de intereses e se incrementa el monto destinado al pago del principal. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Crédito: Es la suma de dinero que entraña la obligación de reembolsarla. Incluye los acuerdos de transferencia de fondos, tales como préstamos, los cuales exigen el reembolso de la suma estipulada, normalmente con intereses. (SIGADE, 2000)

Desembolso: Es un desembolso en la entrega de dinero mediante cheque o transferencia electrónica de fondos, y se realiza después de que un financiamiento ha sido aprobado por la Junta Directiva del IFAM. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Deuda externa privada: Se define como crédito obtenido a través de mercados financieros, con bonos, préstamos de bancos comerciales y créditos de otras entidades privadas. (Munevar, 2012)

Bonos: Es la obligación legal de una entidad emisora (privada o gubernamental) de reembolsar a los tenedores de los títulos el principal. (Véase “Valor Facial” del título adquirido por el inversionista (Sugeval, 2017)

Financiamiento: Es toda aquella operación formalizada por el IFAM, cualquiera que sea la modalidad en cómo se instrumente o documento, mediante la cual dicho Instituto, bajo la asunción de un riesgo, provea fondos o facilidades crediticias a un sujeto de financiamiento. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Fuentes de financiamiento: Constituye el origen de los recursos que serán otorgados en préstamo a los sujetos de financiamiento para el desarrollo de los proyectos que pretenden ser puestos en operación. Los recursos pueden provenir de los fondos creados por ley, y que actualmente constituyen la cartera de financiamiento del IFAM; así como de préstamos de bancos nacionales o internacionales y donaciones de recursos atados o no, provistos por entidades nacionales o internacionales. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Interés corriente vencido: Corresponde al cargo financiero que devenga un principal otorgado y desembolsado en un crédito durante determinado tiempo, el cual no es cancelado en el plazo establecido. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Interés moratorio: Corresponde a la tasa de interés que devengan las amortizaciones atrasadas del principal de un crédito. Este interés se computa a partir del día siguiente de la fecha de pago de la cuota. Cuando la operación se dé por vencida, el interés moratorio se calculará desde la última fecha de pago, considerando el saldo total de la operación, estos se aplicarán sobre los montos de

las amortizaciones sin pagar, desde el día de vencimiento hasta la fecha de su cancelación. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Largo plazo: Se refiere a operaciones de financiamiento cuyo plazo de repago es mayor a cinco años, pero menor o igual a veinte años. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Mediano plazo: Se refiere a operaciones de financiamiento cuyo plazo de repago es mayor a un año, pero igual o menor a cinco años. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Modalidades de financiamiento: Se refiere a las diferentes formas de financiamiento con que se dispone para la ejecución de los proyectos de inversión pública (concesión de obra, contrato llave en mano, fideicomiso, gestión interesada, entre otras). (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Mora: Es el incumplimiento del pago de capital y/o de intereses en las fechas establecidas en el contrato de financiamiento. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Nivel de riesgo: Es el grado de exposición al riesgo que se determina a partir del análisis de la probabilidad de ocurrencia del evento y de la magnitud de su consecuencia potencial sobre el cumplimiento de los objetivos fijados. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Prioridad institucional: Se refiere a los compromisos de carácter estratégico que se definen a nivel institucional y permiten centrar los recursos y las prioridades de la gestión, sobre los cuales debe responder a la ciudadanía; tomando como referencia el PND y las políticas institucionales. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Recuperabilidad: Es el conjunto de disposiciones y acciones técnicas y legales tendientes a garantizar la recuperación de los recursos otorgados en Financiamiento por el IFAM. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Rendimiento real: Es la tasa que toma en cuenta la pérdida de valor que sufre el dinero a causa de la inflación. Corresponde a la diferencia existente entre la tasa de interés nominal y la tasa de inflación acumulada. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Riesgo de mercado: Es el riesgo vinculado con el aumento del costo de la deuda debido a cambios en las variables del mercado, como son las tasas de interés y las tasas de cambio. Los tipos de riesgo de mercado más comunes son el riesgo de las tasas de interés y el riesgo cambiario. (*Gestión y riesgos de la deuda pública en Costa Rica*, 2017)

Riesgo de liquidación: Es el riesgo que una contraparte no entregue un valor conforme a lo convenido en un contrato, una vez que el país (otra contraparte) ha efectuado el pago de conformidad. (*Gestión y riesgos de la deuda pública en Costa Rica*, 2017)

Riesgo de las tasas de interés: Es el riesgo vinculado con el aumento del costo de la deuda debido a variaciones de las tasas de interés. Ya sea que se trate de deuda en moneda nacional o en moneda extranjera, la variación de las tasas de interés afecta al costo del servicio de la deuda de las nuevas emisiones cuando se refinancian deudas con tasas fijas; y de las deudas nuevas y existentes con tasas variables en las fechas de modificación de la tasa. Por lo tanto, la deuda a corto plazo o con tasa de interés variable se considera generalmente más riesgosa que la deuda a largo plazo con tasa de interés fija.

Los indicadores usuales del riesgo de tasas de interés incluyen la duración, el tiempo medio hasta volver a fijar la tasa de interés, y el porcentaje de la deuda con

tasa de interés variable en relación con el total de la deuda. (*Gestión y riesgos de la deuda pública en Costa Rica, 2017*)

Riesgo de refinanciación: Es el riesgo a que la deuda deba refinanciarse a un costo inusualmente alto o, en casos extremos, no se pueda refinanciar. En la medida en que el riesgo de refinanciación se limite a la posibilidad de que la deuda se refinance a tasas de interés más altas, incluida la variación de los diferenciales crediticios, este puede considerarse como un tipo de riesgo de tasas de interés. A menudo este riesgo se considera por separado debido a que la incapacidad de refinanciar deuda por vencer o el aumento excepcional de los costos de financiamiento del gobierno, o ambas cosas, pueden causar o exacerbar una crisis de la deuda. Entre los indicadores pertinentes cabe señalar: el tiempo medio hasta el vencimiento, el porcentaje de deuda pendiente de repago en 12, 24 y 36 meses, y el perfil de vencimientos. (*Gestión y riesgos de la deuda pública en Costa Rica, 2017*)

Riesgo cambiario: Es el riesgo vinculado con el aumento del costo de la deuda debido a variaciones de los tipos de cambio. La deuda “denominada en” o “indexada a” divisas, añade volatilidad a los costos de su servicio calculados en moneda nacional debido a las fluctuaciones cambiarias. Los indicadores del riesgo cambiario incluyen el porcentaje de la deuda en moneda nacional con respecto al total de la deuda, y la relación entre la deuda externa a corto plazo y las reservas internacionales. (*Gestión y riesgos de la deuda pública en Costa Rica, 2017*)

Riesgo operativo: Este riesgo se refiere a una gama de diferentes tipos de riesgo, incluidos los errores de transacción en las diversas etapas de la ejecución y el registro de las transacciones, debilidades o fallas en los controles internos o en los sistemas y servicios; asimismo, el riesgo de reputación, el riesgo jurídico, la brecha en la seguridad, o los desastres naturales que afecten la capacidad del gestor de la deuda de llevar a cabo las actividades necesarias para cumplir los objetivos de gestión de la misma. (*Gestión y riesgos de la deuda pública en Costa Rica, 2017*).

Riesgo de liquidez: Este riesgo se refiere a una situación en que el volumen de activos líquidos se reduce rápidamente como resultado de obligaciones imprevistas de flujo de caja, o de posibles dificultades para obtener efectivo mediante endeudamiento en un breve período de tiempo, o ambas cosas. (*Gestión y riesgos de la deuda pública en Costa Rica*, 2017)

Riesgo crediticio: Es el riesgo de incumplimiento con respecto a préstamos u otros activos financieros por parte de los prestatarios, o de incumplimiento de contratos financieros por una contraparte. Este riesgo es particularmente importante en los casos en que la gestión de la deuda comprende la gestión de activos líquidos. (*Gestión y riesgos de la deuda pública en Costa Rica*, 2017)

Sujeto de financiamiento: Se debe considerar toda solicitud de financiamiento presentada formalmente por los gobiernos locales del país. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Tasa Básica Pasiva (TBP): Es un promedio ponderado de las tasas de interés brutas de captación a plazo en colones, de los distintos grupos de intermediarios financieros, que conforman las Otras Sociedades de Depósito (OSD) a los plazos entre 150 y 210 días. Este promedio se redondeará al veinteavo de punto porcentual más cercano.

Tasa o tipo de interés: Se refiere al costo del dinero establecido por el IFAM con revisión diaria, esta se expresa normalmente por medio de un porcentaje anual. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Tasa de interés efectiva anual: Es un indicador expresado como tanto por ciento anual, que muestra el costo o rendimiento efectivo de un producto financiero. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Tasa de interés nominal o tasa nominal: Es el porcentaje que se agregará al capital cedido como remuneración durante un período determinado. El Tipo de interés Nominal no tiene en cuenta otros gastos de la operación, como pueden ser las comisiones o las vinculaciones que conlleva el producto. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Tasa de interés real: Es la rentabilidad nominal o tasa de interés de un activo descontando la pérdida de valor del dinero a causa de la inflación. Su valor aproximado puede obtenerse restando la tasa de inflación al tipo de interés nominal. (*Reglamento de Financiamiento*, IFAM, 2018)

Tasa de referencia interbancaria (TRI): Es una tasa de referencia que determina el promedio de tasas que pagan las entidades financieras por ahorros en plazos de un mes a un año, algunas por debajo de los que determina la Tasa Básica Pasiva, por lo que brindaría mayor exactitud a la hora de determinar una tasa para ciertos productos financieros con plazos más bajos. (Cámara de Bancos de Costa Rica, 2016)

Proyecto: Es el conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que se derivan de asignar ciertos recursos de un país para la producción de determinados bienes o servicio. (Naciones Unidas, 1958)

1.5. Perspectivas del sector financiero

Activos o instrumentos financieros: Estos son títulos emitidos por las unidades económicas de gasto, que constituyen un medio de mantener riqueza para quienes los poseen (un activo) y una obligación de pago (pasivo) para quienes los emiten. Al ser un pasivo para unos y un activo para otros, no contribuyen a incrementar la riqueza del país, pero facilitan extraordinariamente la movilización de los recursos reales de la economía. (Canalejo, Caro y Carmona, s.f.)

Administración de Cartera: Se refiere a la sustitución de activos físicos por valores financieros con diferentes características (riesgo, plazo y rendimiento).

Administración de riesgos. Al captar recursos a nombre de los ahorrantes, los intermediarios asumen el riesgo de no pago por parte de aquellos que reciben y utilizan esos recursos. Al mismo tiempo, el sistema financiero ayuda a diversificar el riesgo asignando mayores rentabilidades a los proyectos más rentables y viceversa, de conformidad con el apetito de riesgo de cada inversionista. (Sagot, 2013)

Asociación Bancaria Costarricense (ABC): Es una entidad gremial que asocia a todos los bancos públicos y privados del Sistema; fue constituida en diciembre de 1983, y surgió como producto de la iniciativa de un grupo de bancos privados y sociedades financieras, los cuales percibieron la necesidad de crear un organismo que velara por los intereses del Sector Financiero Nacional de manera permanente. La ABC coadyuva en el diseño de políticas de desarrollo y estabilidad del Sistema Bancario Nacional, así como en la promoción de la actividad, producto de una labor seria y técnicamente responsable. (ABC, 2020)

Banca de Desarrollo: Se concibe como un mecanismo de la institución financiera del Estado, cuyo mandato consiste en fomentar el desarrollo socioeconómico a través del financiamiento de actividades, sectores o segmentos económicos específicos. Esta definición excluye bancos públicos, cuya actividad principal es comercial. En Costa Rica, el tema de banca de desarrollo ha estado asociado al apoyo estatal a micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Muchos programas han buscado favorecer el desarrollo de las mipymes por medio de crédito a tasas de interés preferenciales o subsidiadas. En abril de 2008, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 8634, la cual crea el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). El objetivo de este sistema es financiar proyectos productivos viables desarrollados por grupos prioritarios. La Ley incluye el financiamiento de proyectos desarrollados por mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad,

jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas y otros grupos, preferiblemente ejecutados en zonas de menor desarrollo relativo. (Sagot, 2013)

Banca nacionalizada: Es un monopolio a favor de las instituciones bancarias del Estado para captar recursos del público en cuenta corriente y bajo el principio de que las funciones de manejo de los depósitos del público y concesión de crédito son de carácter público. (Leiva, 2007)

Banca privada: Es aquella según la cual el aporte para instaurar el banco proviene de accionistas particulares. En este sentido, son instituciones autónomas de derecho privado, con personería jurídica propia e independiente, libres de ejercer las funciones que le permite y le establece la legislación de un país. (Sagot, 2013)

Barreras de entrada: Se refieren a la dificultad para ingresar en un mercado de manera eficiente. Las barreras de entrada pueden derivarse del tamaño mínimo requerido (escala de planta), del acceso a los canales de distribución del producto o servicio, de la legislación, o de la especialización del personal, entre otras.

Barreras de salida: Se refieren a las implicaciones para salirse del negocio. Están estrechamente relacionadas con las barreras de entrada en un mercado, pues generalmente cuanto mayor sean unas, mayores serán las otras. (Tarzijan y Paredes, 2012)

Centro de Información Crediticia (CIC): Es un sistema integrado de registro que consolida la información de la situación crediticia de los deudores de las entidades del Sistema Financiero Nacional, y su objetivo es informar acerca del historial crediticio y de la situación de endeudamiento de los deudores en dichas entidades. (CIC, 2020)

CONASSIF: Este es un órgano común para las tres superintendencias encargadas de la supervisión y fiscalización de intermediarios financieros, mercado de valores

y fondos de pensión, representadas estas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y Superintendencia General de Pensiones (SUPEN). (Camacho, 2014)

Concejos de Distrito: Son los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos concejos de distrito como distritos posea el cantón correspondiente, sin perjuicio de las atribuciones de otras instituciones del Estado; además, los concejos de distrito, dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con la presente Ley, promoverán la eficiencia de la actividad del Sector Público y velarán por ella.

Intermediación Financiera: Mediante la intermediación financiera, el sistema financiero actúa como intermediario entre las unidades económicas superavitarias (ahorrantes) y las unidades económicas deficitarias (inversionistas). De hecho, los poseedores de recursos excedentes no necesariamente tienen las mejores oportunidades de inversión, mientras que aquellos con las mejores opciones de inversión no cuentan con recursos propios para llevarlas a cabo. La función del intermediario consiste en poner en contacto ahorrantes e inversionistas, de manera que los recursos se canalicen hacia las inversiones más rentables. En ausencia de un sistema financiero (autofinanciamiento), ahorrantes e inversionistas incurrirían en altos costos si tuvieran que contactarse unos con otros por su propia cuenta, o eventualmente, podrían no entrar en contacto, con lo cual tanto ahorrantes como inversionistas perderían (Sagot, 2013).

Municipalidad: Es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plena para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines. (*Código Municipal*, 1998)

Plan Nacional de Desarrollo (PND): Constituye el marco orientador que define las políticas que normarán la acción de Gobierno para promover el desarrollo del país, por medio del aumento de la producción y la productividad, la distribución del

ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece, de forma vinculante para las instituciones, las prioridades, los objetivos y las estrategias derivadas de esas políticas, los cuales han sido fijados por el Gobierno de la Republica. (Decreto Ejecutivo N.º 32988 – H – MP - PLAN, *Reglamento a la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Publico*)

Sistema bancario mixto: Es aquel donde conviven tanto bancos públicos como privados, siempre con las características de autonomía e independencia; sin embargo, el primero es propiedad del Estado mientras que el segundo, de particulares.

Sistema bancario: Es el conjunto de personas jurídicas que desarrollan la actividad bancaria en Costa Rica y que por estar relacionadas entre sí, contribuyen coordinadamente a lograr el mismo fin. (Sandoval, 2006)

Sistema financiero: Se refiere al conjunto de instituciones, medios y mercados que permiten canalizar el ahorro de aquellas unidades de gasto con superávit, hacia aquellas unidades de gasto que precisamente necesitan de esos fondos para cubrir su déficit. (Canalejo, Caro y Carmona, s.f.)

Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF): Es un ente supervisor del sistema financiero nacional que vela por la estabilidad, la solidez y el funcionamiento eficiente nacional, con estricto apego a las disposiciones legales y reglamentarias y de conformidad con las normas, directrices y resoluciones que dicte la propia institución, todo en salvaguarda del interés de la colectividad. (SUGEF, 2020)

1.6. Economía actual del país

Al inicio del 2020, el Banco Mundial señalaba que la economía mundial experimentaría un leve repunte en el desempeño, y aumentaría un 2.5% en relación con el 2019. En el caso de Costa Rica, en el 2019, se produjo un crecimiento de 2.1% respecto del año anterior; asimismo, el Banco Central también proyectaba un crecimiento del PIB, en un volumen de 2,5% para el 2020, y 3,0% para el 2021. Estas proyecciones suponían, por tanto, la continuidad del repunte iniciado a mediados del 2019. Sin embargo, el panorama cambió abrupta y drásticamente en marzo de 2020.

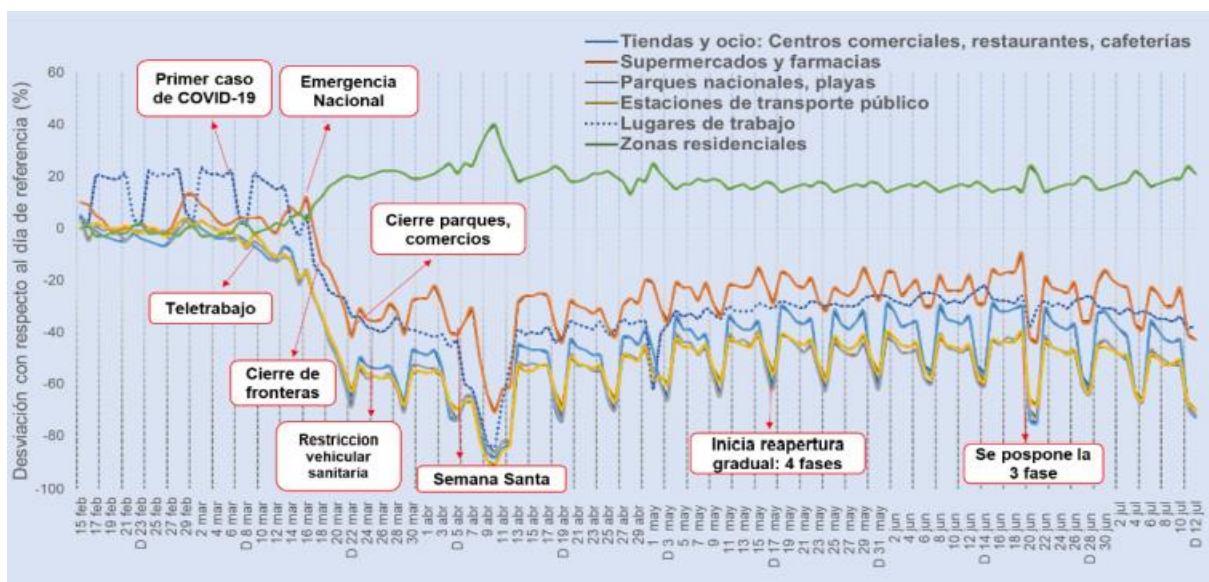
A partir de esa fecha (marzo del 2020), la economía nacional ha sido golpeada fuertemente por la pandemia (mundial), generada por la enfermedad COVID-19 y, en particular, por la contracción en la economía mundial y las medidas de restricción y confinamiento que han adoptado las autoridades de salud para tratar de contener la tasa de contagio. Se trata de una crisis económica sin precedentes, tanto por la velocidad y profundidad de la contracción económica, como por su sincronidad a lo largo y ancho del planeta.

La magnitud del impacto de esta crisis sobre los distintos países ha sido heterogénea. La marcada reducción de la actividad económica mundial incidió en el precio de las materias primas y, especialmente, en el valor del petróleo, el cual descendió considerablemente en el transcurso del año. En junio de 2020, se evidenció una ligera recuperación en estos precios, pero, posteriormente, prevaleció la caída. Este factor ha sido determinante en la reducción de la inflación mundial.

El aumento considerable en la tasa de contagios por COVID-1 y, por tanto, de nuevos confinamientos, también ha incidido en los mercados financieros internacionales, particularmente en los mercados accionarios, los tipos de cambio y los precios de materias primas, entre otros factores.

En Costa Rica, la pandemia ha transitado por dos etapas claramente definidas. La primera, iniciada el 6 de marzo, al detectarse el primer paciente contagiado, hasta finales de mayo. Por otra parte, la segunda fase se ha extendido desde inicios de junio (2020) hasta la fecha. La mayoría de las actividades económicas han sido afectadas, y se debe destacar que las relacionadas con la industria turística (como los servicios de hospedaje, alimentación y diversión), el transporte de pasajeros y la mayor parte del comercio al detalle, han enfrentado descensos severos en sus ventas.

**Figura N° 2. Indicadores diarios de movilidad en Costa Rica
Del 15 de febrero al 12 de julio de 2020**



Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2020.

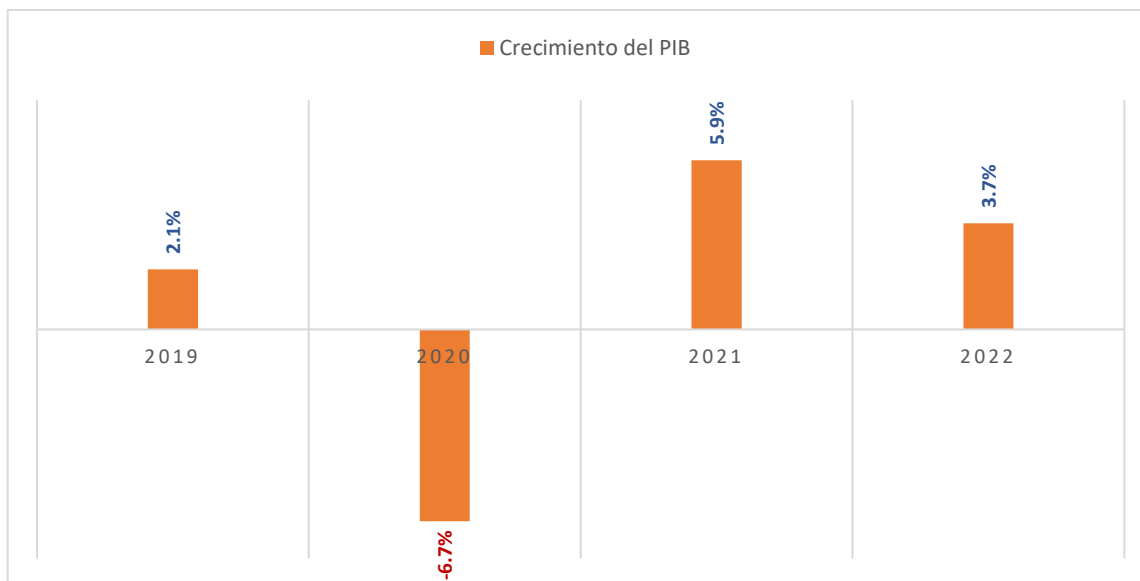
Como consecuencia de la crisis, y de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el trimestre móvil concluido en mayo de 2020, la tasa de desempleo ascendió a un 20,1%, lo cual equivale a 468.000 personas desempleadas y representa alrededor de 190.000 más que en el mismo trimestre del año anterior (su máximo nivel desde 1977, cuando se iniciaron los registros), y el subempleo ha escalado también a máximos históricos (17,6%).

Alrededor de 7100 empresas, que emplean a más de un 8% de todos los trabajadores, han solicitado ser incluidos en el régimen temporal de trabajo introducido por el Gobierno, el cual les permite a las empresas en dificultades reducir proporcionalmente las horas de trabajo y los salarios.

Las proyecciones de abril indicaron que en el 2020 habría una contracción de un 3,6% en la producción. En cuanto al crecimiento de la economía, medido por la evolución del Producto Interno Bruto (PIB), el país enfrenta un panorama desalentador, pues ha pasado de un crecimiento de un 2,1%, experimentado durante el ejercicio económico del 2019 (que representa un aumento del 63,7 billones de dólares americanos) a un PIB de 59.5 billones de dólares; lo cual evidencia un descenso de un 6.7% (mucho mayor que el estimado por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional, que lo ubican en el orden de un -5.8% para Costa Rica).

Sin embargo, como ha ocurrido en otras oportunidades en la historia del país, se espera un “efecto rebote” para el 2021, el cual eleve el crecimiento del PIB a un 5.9% (por tratarse de una base de comparación más pequeña), para luego retornar en el 2022 a la tendencia de crecimiento habitual de la economía nacional, alrededor de un 3.7%, tal como puede observarse en el gráfico N° 1.

**Gráfico N° 1. Crecimiento económico de Costa Rica estimado del PIB
Período 2019-2022**



Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2020.

Con respecto a la caída de la demanda interna, ésta ejerció especial incidencia en el consumo de los hogares. La paralización de las actividades económicas produjo un efecto negativo directo sobre el empleo y el ingreso de los hogares, y ello afectó las decisiones de consumo. A esto se suma el descenso en el crédito para consumo y la incertidumbre acerca del futuro de la economía; esto último muestra implicaciones adversas sobre la confianza del consumidor.

En cuanto al consumo del Gobierno General, la desaceleración se asocia con la contención del gasto de la Administración Central y la suspensión temporal del curso lectivo en escuelas y colegios públicos. Este efecto fue atenuado por el incremento en el gasto de salud vinculado con la compra de medicamentos y otros insumos necesarios para atender la emergencia sanitaria.

La contracción en la formación bruta de capital fijo responde principalmente a la caída en construcción de obras no residenciales y de vivienda. Por su parte, la menor ejecución de obra pública refleja la reducción en el presupuesto del Gobierno

Central y de los gobiernos locales, así como el atraso en el desarrollo de proyectos de infraestructura vial y la menor ejecución en proyectos de infraestructura educativa.

**Tabla N° 1. Proyecciones macroeconómicas y financieras de Costa Rica
Escenario con dos brotes de COVID-19
2016-2021**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Precios corrientes CRC billones	Porcentaje de cambios, volumen (Precios 2012)				
PIB a precios de mercado	31,1	3,9	2,7	2,1	-4,9	1,5
Consumo privado	20	3,6	2	1,6	-2	1,3
Consumo del Gobierno	5,4	3,1	0,5	4,9	1,4	0,3
Formación bruta de capital fijo	5,7	-2,5	3	-6,4	-11,2	3
Demanda interna final	31	2,4	1,9	0,7	-2,9	1,4
Variación de existencias	0	1,5	-0,7	0,6	-0,4	0
Demanda interna total	31,1	3,8	1,1	1,2	-3,4	1,4
Exportaciones de bienes y servicios	10	4	4,7	2,7	-12,2	0,8
Importaciones de bienes y servicios	9,9	3,7	0,1	0,2	-7,6	0,6
Exportaciones netas¹	0,1	0	1,6	0,9	-1,5	0
Ítems de memorando						
Deflactor del PIB	-	2,6	2,5	1,7	1,2	1,6
Índice de precios al consumidor	-	1,6	2,2	2,1	1	1,7
Índice de inflación subyacente²	-	1,2	2,1	2,4	1,2	1,5
Resultado financiero del Gobierno (% del PIB)	-	-6,1	-5,8	-7	-9,1	-7,7
Resultado primario del Gobierno (% del PIB)	-	-3	-2,3	-2,8	-4	-2,1
Deuda bruta del Gobierno (% del PIB)	-	48,6	53,2	58,5	68,8	73,1
Tasa de desempleo (% de la fuerza laboral)	-	9,1	10,3	11,8	17	15,5
Saldo en cuenta corriente (% del PIB)	-	-3,3	-3,3	-2,5	-4,8	-4,1

Nota: El cuadro muestra los saldos financieros y la deuda del gobierno central.

¹. Contribuciones a los cambios en el PIB real

². Índice de precios al consumidor excluyendo alimentos y energía

Fuente: Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica, 2020.

En el bienio 2017-2018, la situación fiscal y el financiamiento del Gobierno Central se tornaron particularmente difíciles, y contribuyeron a generar un clima de incertidumbre, el cual, aunado a un entorno externo menos favorable, propiciaron una desaceleración económica en el país.

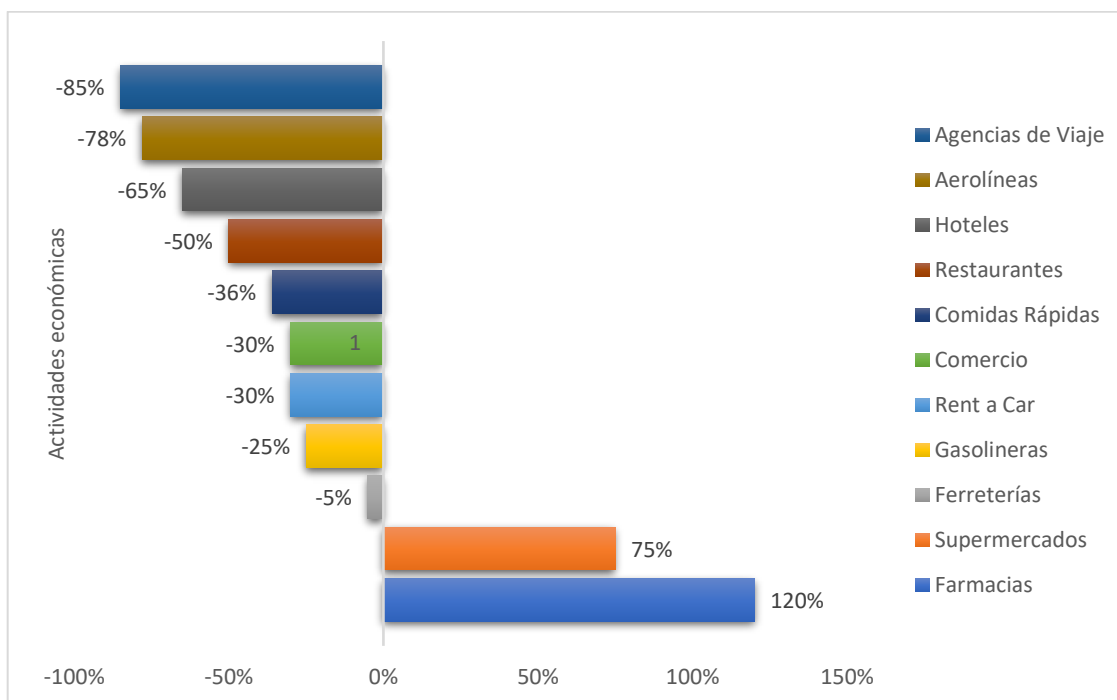
Ante el escenario de un segundo brote del virus, las medidas de contención y el impacto sobre la demanda interna se han prolongado. Se debe mencionar que la contracción de la actividad económica nacional por el impacto de la emergencia sanitaria; el efecto de la moratoria fiscal de tres meses, establecida en la Ley 9830, *Ley de alivio fiscal*; y la propia incertidumbre de los agentes económicos sobre la prolongación de la pandemia, que ha comprometido el cumplimiento de obligaciones tributarias; provocaron en junio de 2020 una contracción interanual de un 11,6% en la recaudación tributaria. Adicionalmente, el déficit primario (diferencia entre ingresos y gastos sin considerar intereses) muestra un deterioro de un 0,5 p.p. con respecto a lo observado en igual período de 2019, y se ubicó en un 1,6% del PIB, en junio 2020.

No obstante, este resultado primario reflejó los esfuerzos realizados por las autoridades por racionalizar y contener los gastos primarios, los cuales cayeron en un 2,7%, a pesar del contexto de crisis sanitaria y los menores ingresos tributarios.

Durante el primer semestre de 2020, la inflación general y el promedio de los indicadores de inflación subyacente se mantuvieron por debajo del rango de tolerancia para la meta de inflación (2% a 4%). Las presiones desinflacionarias se acentuaron en el segundo trimestre del año en curso debido a la baja inflación mundial y la contracción de la demanda agregada, ambos factores asociados a la pandemia por COVID-19.

A fin de enfocar el análisis hacia los aspectos más relevantes para el IFAM, en relación con el consumo de bebidas con contenido alcohólico –base de los ingresos fiscales institucionales–, es posible observar la forma cómo diferentes sectores de actividad económica han sufrido el impacto del COVID-19 en sus niveles de facturación; para ello valga comparar la tercera semana de marzo de 2019, con su homóloga en el 2020, según se muestra en el gráfico N° 2.

**Gráfico N° 2. Evolución de la Facturación en diversas actividades económicas del país
Marzo 2019 vs 2020**



Fuente: Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), BCCR, 2020.

Por la naturaleza de la pandemia y a partir de la incertidumbre que produce en la población, los dos sectores privilegiados son las “farmacias” y los “supermercados”, los cuales han reportado en sus ventas porcentajes del 120% y del 75%, respectivamente.

Sin duda alguna, el aislamiento social y la campaña “#Quédese en casa” han ocasionado un incremento en el consumo de alimentos, sobre todo, de los de primera necesidad, pues las personas permanecen durante más tiempo en sus hogares.

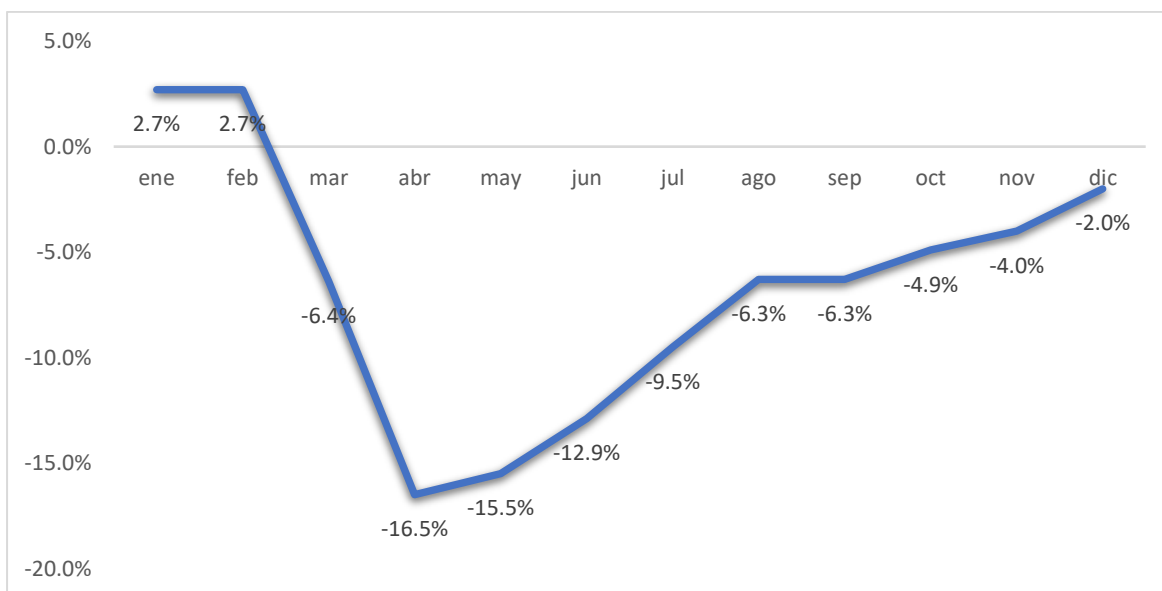
Los sectores más perjudicados, de menor a mayor impacto negativo, son los restaurantes, los hoteles, las aerolíneas y las agencias de viajes, lo cual ha afectado de manera significativa el consumo de bebidas alcohólicas, pues es bien sabido

que en tales establecimientos se acostumbra consumir grandes cantidades de licores; además, el turismo, que representa una industria importante en el país, depende de las agencias de viajes y las aerolíneas.

Es de gran relevancia para el IFAM, mencionar el hecho de que la empresa Florida Ice & Farm, Co. (FIFCO), principal productor de cerveza nacional e importador de licores y cervezas extranjeras, informó de una merma de un 16% en sus ventas durante el mes de abril, y que proyectaba una disminución mayor en los meses subsiguientes y, posteriormente, se podrían alcanzar disminuciones del 50%; esto es así por cuanto las medidas de aislamiento social adoptadas y ordenadas por las autoridades de salud, habían cerrado uno de sus principales canales de venta, es decir, los bares y restaurantes.

No obstante, la expectativa es que, con el transcurrir del tiempo, y conforme se vayan flexibilizando las medidas de contención social, las tasas interanuales de variación del PIB vayan mejorando gradualmente, tal como se muestra en el gráfico N° 3.

Gráfico N° 3. Variación Interanual proyectada del PIB



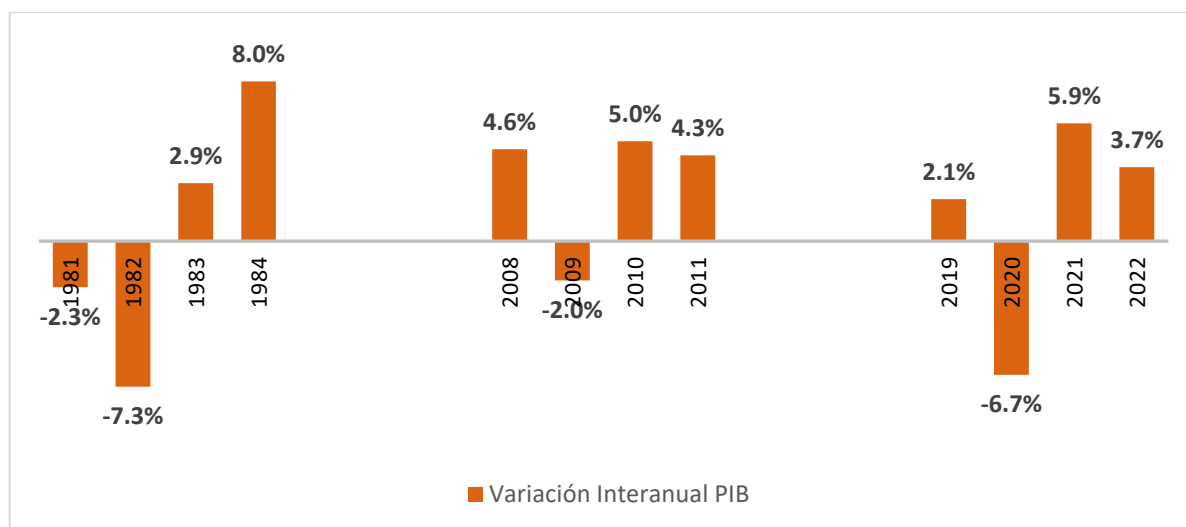
Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2020.

En este punto, es importante recalcar que la expectativa mencionada se cifra en abril de 2020, momento en el cual no era previsible la segunda ola pandémica de COVID-19 en el país. A partir de esa nueva ola, lo esperable es una demora en el proceso de recuperación de la economía, máxime al considerar que desde el 22 de junio de 2020 se ha retornado a las condiciones establecidas en la “Fase II de reapertura”, la cual estipuló tímidas medidas de reapertura económica.

A pesar de que el Ministerio de Salud tuvo que retroceder en la implementación de las fases de reapertura, y que esa decisión podría eventualmente demorar la recuperación estimada (exhibida en el gráfico anterior), resulta importante indicar que, a diferencia de otras crisis o contracciones económicas profundas enfrentadas por el país, las condiciones actuales son mucho más favorables, lo cual podría eventualmente permitir una más pronta mejoría de la economía.

En el gráfico N°4 se resumen las variaciones interanuales registradas en tres momentos históricos diferentes, en los cuales la economía costarricense experimentó contracciones serias.

**Gráfico N° 4. Comparación de la recesión actual con otras contracciones económicas sufridas en el país
1981 - 2021**



Fuente: Informe de pronóstico de ingresos tributarios del IFAM, 2020.

En 1982, la variación interanual del PIB alcanzó un -7.3%, la cual se vio influida por la variación negativa experimentada en 1981, de un -2.3%. En el 2009, debido a la crisis inmobiliaria, la variación interanual del PIB alcanzó casi un -2%. Esta no fue tan profunda, en buena parte por el relevante crecimiento experimentado en 2008. En 2020, a pesar de que el crecimiento revelado en el 2019 es pequeño (2.1%) y que el descenso estimado en la variación interanual del PIB podría rondar un 6.7%, las condiciones actuales son muy diferentes a las existentes en las dos crisis anteriores, tal como se muestra en la tabla N°2.

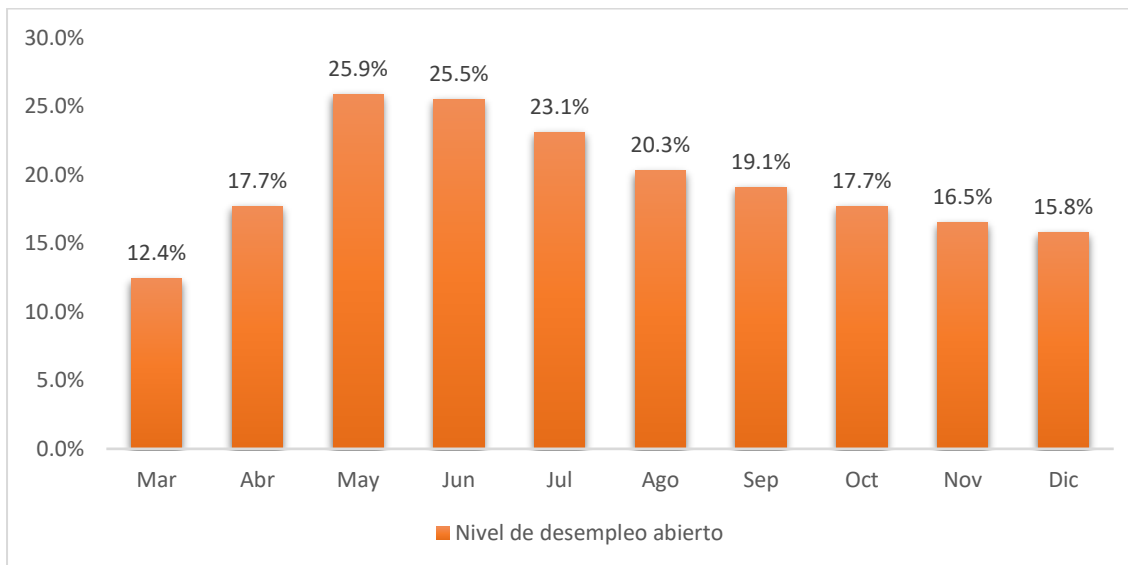
Tabla N° 2. Resumen comparativo de valores de algunos indicadores económicos 1982 – 2020

INDICADOR	1982	2020	2020 Estimado
Cambio precio del petróleo	150,7%	-62,1%	-58,0%
Cambio en precio del café	-62,1%	-38,6%	-14,6%
Café (%) de exportación	27,0%	3,0%	2,0%
Prime Rate	21,5%	5,0%	3,3%
Crecimiento (%) PIB	-7,3%	-1,0%	-6,7%
Déficit CR (%PIB)	19,0%	5,1%	6,9%
Deuda Sector Público (%PIB)	196,0%	41,0%	58,5%

Fuente: Informe de pronóstico de ingresos tributarios, IFAM.

Tal como se muestra la tabla anterior, las condiciones estructurales actuales de la economía costarricense y las macroeconómicas mundiales son mucho más favorables que las existentes en 1982, lo cual permitiría una recuperación más rápida.

**Gráfico N° 5. Nivel estimado de desempleo abierto
2020**



Fuente: Encuesta Continua de Empleo (ECE), INEC, 2020.

En cuanto al nivel de desempleo abierto, se estima un aumento considerable, el cual alcanzó su pico más alto en mayo y junio de 2020. Luego, conforme se han empezado a flexibilizar las medidas de contención y la economía se ha ido reactivando, lo esperable es que el nivel de desempleo vaya disminuyendo, aunque podría ocurrir que la velocidad y la magnitud en la reducción del desempleo no sean las mostradas en el gráfico N°5, debido a que la “Segunda ola del COVID-19” pudiera provocar el endurecimiento de las medidas de contención social. Valga anotar que en el ámbito de desempleo, de acuerdo con las proyecciones efectuadas, el país eventualmente quedaría en una situación peor que la existente antes del impacto de la pandemia, ocurrido el 6 de marzo de 2020.

El tema de desempleo es relevante en el análisis del consumo de bebidas con contenido alcohólico en virtud de que, al haber un mayor número de personas con ingresos nulos, exiguos y no fijos o constantes, es muy probable que la cantidad demandada haya disminuido, a pesar de que la elasticidad en el precio de la demanda por bebidas etílicas tiende a ser relativamente inelástica y, consecuentemente, es muy probable que se reduzca el ingreso fiscal institucional.

La situación se torna un poco más crítica, si se considera que en promedio hay tres personas dependientes por cada desempleado.

En relación con el déficit financiero (fiscal) del Gobierno, se proyecta un aumento de un 2.9%, con lo que alcanzaría un 8.8% del PIB estimado para 2020, tal como se muestra en la estructura presentada en la tabla N°3.

Tabla N° 3. Composición Estimada del Déficit Fiscal
Cifras expresadas en millones de colones
2020

	(%) PIB	
	Sub-Total	Estimado 2020
Déficit original en colones¹	2 258 794,00	6,7%
Cambio en ingresos	288 203,00	0,9%
Disminución en recaudación por contracción económica²	- 365 047,00	-1,1%
Impuestos Extraordinarios (salarios y combustibles)	339 150,00	1,0%
Plan Proteger (INS, superávits, Impuesto solidario pensiones)	314 100,00	0,9%
Cambio en gastos (COVID-19)	996 469,00	2,9%
Subsidio Desempleados ³	316 690,00	0,9%
Otros gastos no identificados ⁴	679 779,00	2,0%
Déficit Fiscal Final⁵	2 967 060,00	-8,8%

¹ Sólo por efecto de la contracción, el ratio (déficit/PIB) aumenta.

² La contracción reduciría ostensiblemente los ingresos fiscales.

³ Todo el año. La economía no repunta y el desempleo es alto.

⁴ Porción que el gobierno debe aclarar sobre su utilización.

⁵ Nivel anormalmente alto y de gran preocupación.

Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2020.

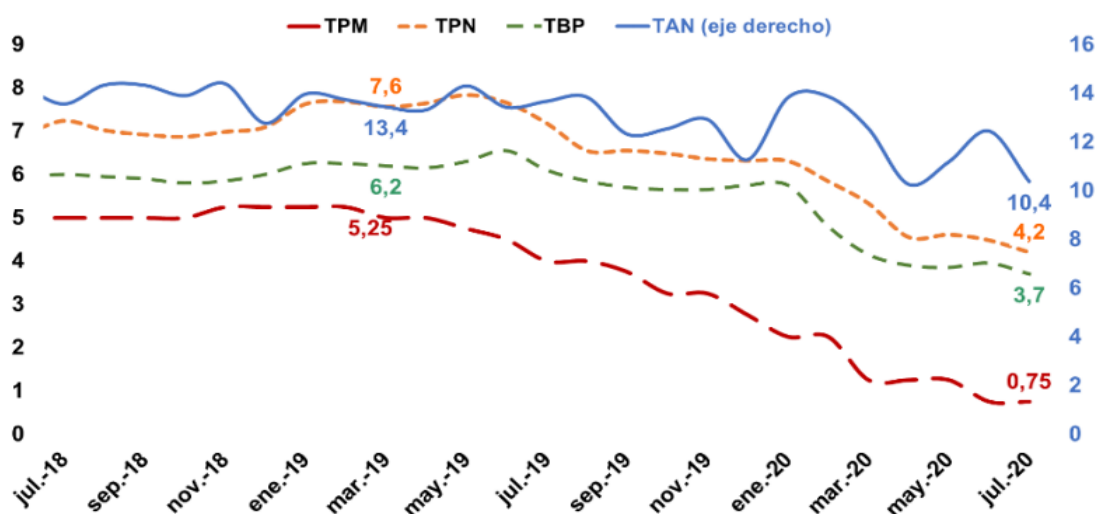
Entre los elementos más relevantes de la tabla anterior y para efectos del IFAM y del pronóstico de ingresos realizado, destaca la estimación de un descenso en la recaudación tributaria, lo cual resulta natural en una contracción económica. Es evidente que la tabla se refiere a la recaudación gestionada por la Dirección General de Tributación (DGT), en la que lleva el mayor peso el Impuesto al Valor

Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR); no obstante, esa dependencia también recauda impuestos derivados de la venta de licores, tanto nacionales como extranjeros, los cuales, indudablemente, tendrán una repercusión hacia la baja. Tal hecho preocupa porque la reducción estimada es muy alta (1.1% del PIB).

Asimismo, en la tabla N.º3 se destaca el hecho de que la estimación del déficit fiscal final, cuyo porcentaje es cercano a un 9% para el ejercicio económico 2020), éste resulta ser anormalmente alto y de gran preocupación, lo cual podría provocar un incremento en la tasa de interés, al participar el Estado como demandante de recursos en el mercado financiero interno. Debe recordarse que las calificadoras internacionales de riesgo redujeron la calificación de que gozaba el país, con lo cual será más cara la captación internacional de recursos a través de Eurobonos.

En el primer semestre de 2020, el BCCR mantuvo la postura monetaria expansiva y contracíclica aplicada desde el año anterior, con el fin de mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre los hogares y empresas, y procurar la estabilidad de los sistemas financiero y de pagos.

Figura N° 3. TPM y tasas de interés del sistema financiero nacional¹
En porcentajes



¹TPN: tasa pasiva negociada, TAN: tasa activa negociada, TBP: Tasa Básica Pasiva.

Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2020.

Ante un eventual aumento en la tasa de interés doméstica, se espera que ocurra una reducción en los niveles de inversión, con lo cual se iniciaría la espiral “depresiva”. Normalmente, ésta comienza con la reducción de la inversión, la cual inhibe la absorción de la mano de obra desempleada, con lo que disminuye el consumo. Los pronósticos económicos apuntan a una tasa de interés relativamente estable durante lo que resta del 2020, pero con probabilidad de aumentar en 2021.

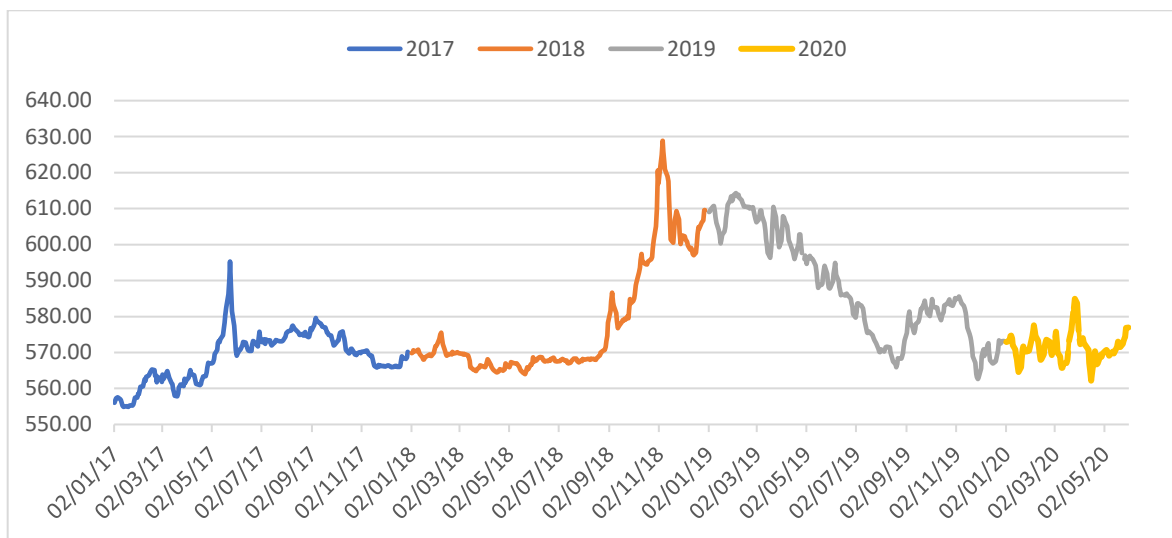
Bajo este contexto, el Banco Central redujo en 100 p.b. la tasa de política monetaria (TPM), la cual es una referencia para la tasa de interés que cobra el Banco Central en los créditos otorgados en los mercados de negociación (Mercado Integrado de Liquidez [MIL]). Esta medida significa una reducción del costo de la liquidez que les provee el BCCR a las entidades financieras que participan en ese mercado. Esta reducción de la TPM se transmite al resto de tasas de interés del sistema financiero de manera gradual, diferenciada e incompleta.

En lo transcurrido del 2020, las tasas pasivas negociadas en colones evidencian un mayor grado de transmisión de las reducciones en la TPM. La Tasa Básica Pasiva (TBP) bajó de un 5,75%, en diciembre pasado, a un 3,9%, a partir del 30 de abril del 2020. En el caso de las tasas activas negociadas, a partir de marzo del 2020 se observaron reducciones en gran parte de las actividades.

Finalmente, y de gran importancia, se debe destacar que, dentro de los elementos relevantes del estudio económico, se encuentra el comportamiento futuro del tipo de cambio. En el primer semestre de 2020, el mercado cambiario fue superavitario y no presentó eventos de tensión, pese a los efectos adversos a nivel mundial y local de la pandemia de COVID-19. Los analistas estiman que no se anticipan desbalances importantes en el mercado cambiario que ameriten una devaluación, por lo cual es muy probable que se mantenga estable durante lo restante del presente ejercicio económico, máxime que se visualiza sobre oferta de divisas, según se muestra en el gráfico N° 6.

Para efectos de la proyección de ingresos fiscales del IFAM, el comportamiento del tipo de cambio es relevante, especialmente porque los licores y cervezas importadas tienen una importancia relativa considerable.

**Gráfico N° 6. Tipo de cambio promedio ponderado de Monex
Colones por dólar**



Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2020.

Si el tipo de cambio se incrementa, el precio final de venta de los productos importados tiende a aumentar y el consumo podría disminuir, a pesar de que la elasticidad precio de la demanda de bebidas con contenido alcohólico tiende a ser relativamente inelástica.

1.6.1. Conclusiones del estudio económico

A continuación, se resumen las principales conclusiones del análisis económico referido supra:

- Actualmente, la economía costarricense se encuentra percibiendo un fuerte impacto económico y, probablemente, seguirá experimentándolo hasta el final del año; además, ello provocaría un considerable crecimiento negativo de la economía durante el 2020.

- La economía irá mejorando a partir de la flexibilización de las medidas de contención social. Probablemente, la mejoría tome más tiempo del indicado en este análisis, producto de la “Segunda ola pandémica del COVID-19” y del endurecimiento de las medidas de contención social aplicadas a partir del 22 de junio de 2020; posteriormente, se retornará a las tímidas medidas de reapertura contempladas en la “Fase II de reapertura”, lo cual es imprevisible en este momento de la investigación.
- Existen condiciones muy favorables, tanto en la estructura económica doméstica como macroeconómicas a nivel mundial, para que una vez superada la pandemia del COVID-19, la economía pueda reactivarse en un plazo razonablemente corto.
- El gobierno y sus instituciones deberían abocarse desde ahora a contener el gasto e, incluso, posponer algunas inversiones.

1.7. Marco Metodológico

En este apartado se definen los elementos metodológicos que se utilizarán para la ejecución del proyecto, tales como: el tipo de investigación, las fuentes de información, la población en estudio, las técnicas e instrumentos para la recolección de datos y las variables por estudiar.

Esta investigación se ejecuta bajo una metodología de investigación cualitativa y cuantitativa, instrumentos que se complementan entre sí para alcanzar los objetivos propuestos.

1.7.1. Tipo de investigación

Las investigaciones surgen a partir de ideas; sin embargo, la mayoría de las ideas iniciales son vagas y requieren analizarse cuidadosamente para que sean transformadas en planteamientos más precisos y estructurados (Labotivz y

Hagedorn, 1976; p. 3). Por ello, luego de generarse la idea, es necesario sustentarla con información para continuar con esta o descartarla. Si la idea inicial es relevante, es necesario seleccionar el tipo de investigación que permita desarrollarla adecuadamente.

La metodología de una investigación es un conjunto de procesos sistematizados, críticos y empíricos, aplicados al estudio de un fenómeno. (Hernández Sampieri, 2010) Para la presente exploración, ésta será implementada con un sentido cuantitativo con el propósito de efectuar una recolección de datos, aplicar una medición numérica y, posteriormente realizar un análisis estadístico, cuyo fin es identificar patrones de comportamiento. (Hernández Sampieri, 2010)

En esta investigación se utiliza una metodología mixta; es decir, se utiliza el enfoque cualitativo y cuantitativo.

El enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica a fin de descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación. Por su parte, el enfoque cuantitativo emplea la recolección de datos para probar hipótesis, para ello se basa en la medición numérica y el análisis estadístico, lo cual permite establecer patrones de comportamiento y probar teorías. (Hernández, Fernández y Baptista, 2010) El objetivo radica en comprender las opciones de mejora en la metodología de estratificación municipal utilizada por el IFAM y poder determinar las condiciones de financiamiento por otorgar a las corporaciones municipales en el otorgamiento de operaciones de crédito.

Esta investigación se desarrolla desde el un enfoque cuantitativo, el cual se basa en la recolección de datos de diferentes fuentes, luego, éstos se someten a un proceso de correlación, en forma congruente y lógica para, posteriormente, obtener un conjunto de conclusiones sobre el comportamiento futuro de ciertas variables que determinen el cálculo de la nueva metodología.

A fin de lograr lo anterior, se emplean diversas técnicas que facilitan la recolección de datos, y también, se utilizan métodos financieros y estadísticos, diseñados para evaluar las variables objeto de estudio.

Se ha elegido esta metodología de investigación, principalmente porque es el procedimiento más adecuado para desarrollarla, puesto que la finalidad consiste en analizar la situación de los procedimientos utilizados actualmente e identificar las oportunidades de un posible mejoramiento y, posteriormente, crear una propuesta sólida de manera que la organización, de operacionalizarla en su sistema administrativo, logre alcanzar con mayor eficiencia y eficacia los objetivos del IFAM.

Mediante la implementación de la propuesta que se le propondrá al IFAM, se espera generar un impacto positivo en las corporaciones municipales, las cuales requieren del aporte dado por esta entidad, a fin de que los gobiernos locales accedan a nuevas fuentes de recursos que les permitan desarrollar proyectos en bienestar de la sociedad cantonal y nacional.

1.7.2. Mecanismos Posibles

1.7.2.1. Fuentes

Para desarrollar la investigación planteada, se utilizará información primaria y secundaria. La fuente secundaria consiste en la revisión y el análisis profundo de la literatura existente respecto del tema, para lo cual se examinarán documentos tales como: revistas, ensayos, informes de auditoría, expedientes de operaciones crediticias y presupuestos municipales registrados en la CGR. Esto ha sido contemplado en el marco conceptual y se ha explicitado en el objetivo general, puesto que es vital para la definición de la propuesta por plantear.

Como fuente primaria se estableció el obtener información directamente desde los gobiernos locales que hayan ejecutado proyectos mediante financiamiento del

IFAM, así como también, se utilizó información proveniente del personal administrativo del IFAM participante en el proceso de financiamiento.

Asimismo, se emplearán los informes que aportan 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 municipales.

También, se realizará un análisis de la normativa legal y técnica, y material bibliográfico aplicable al sector municipal en el tema de interés, con la finalidad de identificar aspectos por considerar en la gestión financiera y del endeudamiento; así como, algunos riesgos en las finanzas de los gobiernos locales.

Se aplicarán entrevistas planificadas a los principales funcionarios que participan en el proceso de otorgamiento de créditos a las municipalidades, cuyo propósito es analizar los indicadores y los criterios de aplicación en el proceso, e incorporar las observaciones, recomendaciones o nuevos indicadores, planteados por los funcionarios elegidos.

Desde la perspectiva financiera, se llevará a cabo un análisis de costo/beneficio relativo al costo de capital de llevar a cabo la gestión de créditos en el IFAM, una mejora en la estratificación de los gobiernos locales y la adopción de una tipología de proyectos; esto es así pues se espera que la investigación permita desarrollar una propuesta metodológica que técnicamente mejore la actual tanto para beneficio del Instituto como para los gobiernos locales; para lograr eso se deberá considerar otras variables tales como: elementos políticos, sociales, de seguridad, de imagen o de estrategias competitivas.

Las fuentes de información secundaria corresponden a los indicadores financieros, pertenecientes a los diversos grupos de entidades formantes del Sistema Financiero Nacional, reguladas por SUGEF. Esta información se encuentra

disponible en el sitio web oficial del ente regulador y de cada entidad financiera. Además, de manera complementaria se incorporarán datos generados por instituciones públicas del país, tales como: el nivel de inflación, el tipo de cambio, y el PIB, entre otros.

1.7.2.2. Instrumentos

Los datos se recopilan de forma directa en los gobiernos locales; además, se utilizarán otras técnicas, tales como: la entrevista, la aplicación de cuestionarios y consultas mediante grupos focales con el personal técnico y experto del IFAM.

Asimismo, se realiza el análisis de documentos, guías de la Contraloría General de la República, informes de auditoría, y de otras metodologías aplicadas por el ente financiero.

El punto de partida de este estudio es plantear las interrogantes pertinentes que respondan al objetivo general y al problema de la investigación.

1.7.2.3. Población de estudio

Los sujetos de investigación de este proyecto están constituidos por los grupos de entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional, estos son:

- a) Bancos públicos (bancos comerciales del Estado y bancos creados por leyes especiales).
- b) Bancos privados (bancos privados y otras entidades financieras).
- c) Empresas financieras no bancarias (financieras y casas de cambio).

Además, se incorporan aquellas personas que, por su nivel de experiencia, conocimientos, y cargo, pueden brindar un aporte significativo al desarrollo del tema.

CAPÍTULO II

MARCO DE REFERENCIA

En este capítulo se presentan los aspectos generales de la operación de la empresa, así como los factores legales que afectan su creación y funcionamiento.

Respecto de ello, se describe brevemente la creación del IFAM, se detallan algunos elementos inherentes a su estructura y cultura organizacional; además, se indican las principales dependencias institucionales que intervienen en el Instituto durante el proceso de otorgamiento de créditos a los gobiernos locales.

Adicionalmente, se explicita la conformación de la estructura financiera del IFAM, y se identifican los diferentes tipos de ingreso que por ley el Instituto ostenta; asimismo, se detallan los cinco fondos existentes que son utilizados para sufragar los desembolsos de las operaciones de crédito autorizadas.

Por último, se realiza un análisis breve concerniente a los ingresos actuales y futuros del Instituto, lo cual es de gran relevancia para la toma de decisiones, puesto que los gastos y las inversiones que se incluyan en un presupuesto serán financiados mediante los ingresos prospectados.

Si los ingresos se estimaran en exceso, es posible que se estuvieran presupuestando gastos que no podrán efectuarse por carencia de contenido económico efectivo. Si se subestimaran, la Institución y el desarrollo del Régimen Municipal podrían ser afectados al dejarse de desarrollar proyectos importantes para el mejoramiento y la ampliación de los servicios o de inversión.

2.1. Aspectos generales de la empresa

2.1.1. Reseña histórica

En la década de los 1960, como producto de varios acontecimientos y condiciones de los gobiernos locales, se generó una serie de propuestas orientadas a fortalecer a las municipalidades, entre ellas surgió la promulgación del primer *Código Municipal*, mediante la Ley N.º 4574, del 4 de mayo de 1970, ésta, el artículo N.º4 asigna a los gobiernos locales una enorme cantidad de competencias y responsabilidades, las cuales nunca se habían planteado en Costa Rica.

En el artículo N.º19 del *Código Municipal* se define la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, pero según su transitorio, la organización, financiación y funcionamiento de esta institución serían responsabilidad de una ley especial, precisamente la N.º4716, del 9 de febrero de 1971 intitulada *Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)*, cuya promulgación ya cumple 48 años.

Durante este tiempo, el IFAM ha estado en permanente contacto con las municipalidades por cuanto fue creada como una institución de servicio público con retos y desafíos marcados por la realidad política, económica, social y cultural del país.

El IFAM realiza aportes diversos al desarrollo económico local mediante el financiamiento de proyectos a las municipalidades; además, es consciente de que la competitividad del país descansa en lo regional, territorial y local, donde los gobiernos locales desempeñan un papel protagónico a fin de aprovechar las oportunidades.

2.2. Cultura organizacional

2.2.1. Misión de la empresa

En este apartado se presenta la Misión actual del IFAM, la cual se propone responder a la interrogante, ¿Cuál es su razón de ser?, y ello se explicita de la siguiente manera:

“Contribuir al mejoramiento del Régimen Municipal mediante la prestación de servicios de asistencia técnica, financiamiento y capacitación.”

2.2.2. Visión de la empresa

La Visión actual del IFAM ha de responder a la interrogante, ¿Cuál es el rumbo futuro de la Institución?, el cual se explicita mediante la siguiente oración:

“Ser la institución líder para el desarrollo del Régimen Municipal con personal comprometido en la prestación de servicios oportunos, integrados, eficientes y efectivos, actuando como su socio estratégico.”

2.2.3. Objetivos de la empresa

La finalidad del IFAM es fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal.

Los objetivos estratégicos que definen la forma mediante la cual el IFAM espera cumplir con su misión, visión y prioridades institucionales, de acuerdo con los ámbitos de competencias dados por ley, son los siguientes:

2.2.3.1. Ámbito Financiero

- Reducir los montos en recursos reservados para atender desembolsos
- Obtener nuevos recursos para financiar proyectos municipales
- Lograr recursos mediante venta de servicios

- Ejecutar oportunamente el presupuesto
- Tener una administración tributaria eficaz en la recaudación
- Gestionar los recursos de leyes que se encuentran vigentes.

2.2.3.2. Grupos de interés

- Ser percibido por las municipalidades como un socio estratégico
- Tener una imagen positiva en la ciudadanía
- Aportar al mejoramiento de la gestión municipal (finanzas, administración y política)
- Satisfacer a las municipalidades con los servicios.

2.2.3.3. Procesos internos

- Brindar asistencia técnica oportuna
- Entregar proyectos de asistencia técnica de calidad
- Realizar eficientemente los proyectos de asistencia técnica
- Brindar financiamiento de manera oportuna
- Desembolsar los fondos programados con eficacia
- Impartir capacitación municipal con eficacia
- Impartir capacitación con calidad
- Tener cobertura en capacitación de todo el Sector Municipal
- Implementar nuevos módulos de capacitación certificada
- Brindar servicios integrados a las municipalidades
- Desarrollar articulaciones efectivas en coordinación y cooperación con socios estratégicos, nacionales e internacionales
- Sistematizar el conocimiento institucional para el Sector Municipal y otros grupos de interés
- Cumplir con las disposiciones de los diferentes órganos reguladores.

2.2.3.4. Aprendizaje y crecimiento

- Contar con personal de alto desempeño
- Contar con personal capacitado de acuerdo con los conocimientos, actitudes y habilidades requeridas
- Tener sistemas de información necesarios, modernos, normados, documentados y automatizados.

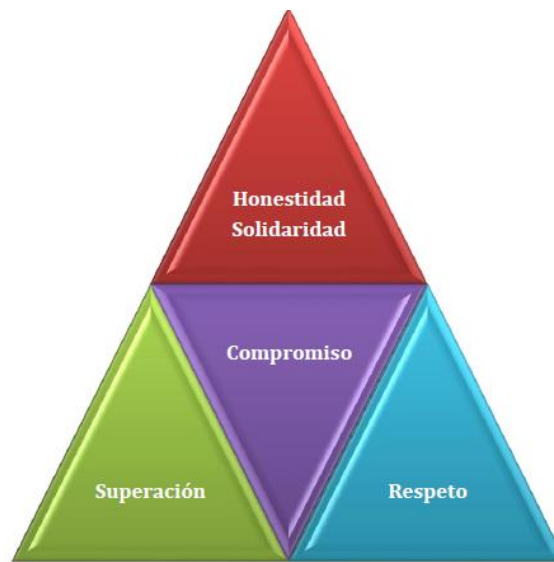
- Tener sistemas de información que mejoren el desempeño
- Tener un buen ambiente laboral.

2.2.4. Valores de la empresa

Los valores de una organización se refieren a juicios éticos sobre situaciones imaginarias o reales a los cuales la organización se siente más inclinada por su grado de utilidad personal y social.

La figura N.º3 muestra este conjunto de valores, y en ellos se destaca como central: el compromiso.

Figura N° 4. Valores del IFAM



Fuente: Plan Estratégico Institucional de IFAM, 2020.

2.3. Cadena de valor

La cadena de valor es un modelo de alto nivel que contiene las principales líneas de acción estratégicamente relevantes para la Institución, ésta se deriva del Modelo de Servicio y se divide en tres componentes: sustantivo, apoyo y colaborativo (asesoría):

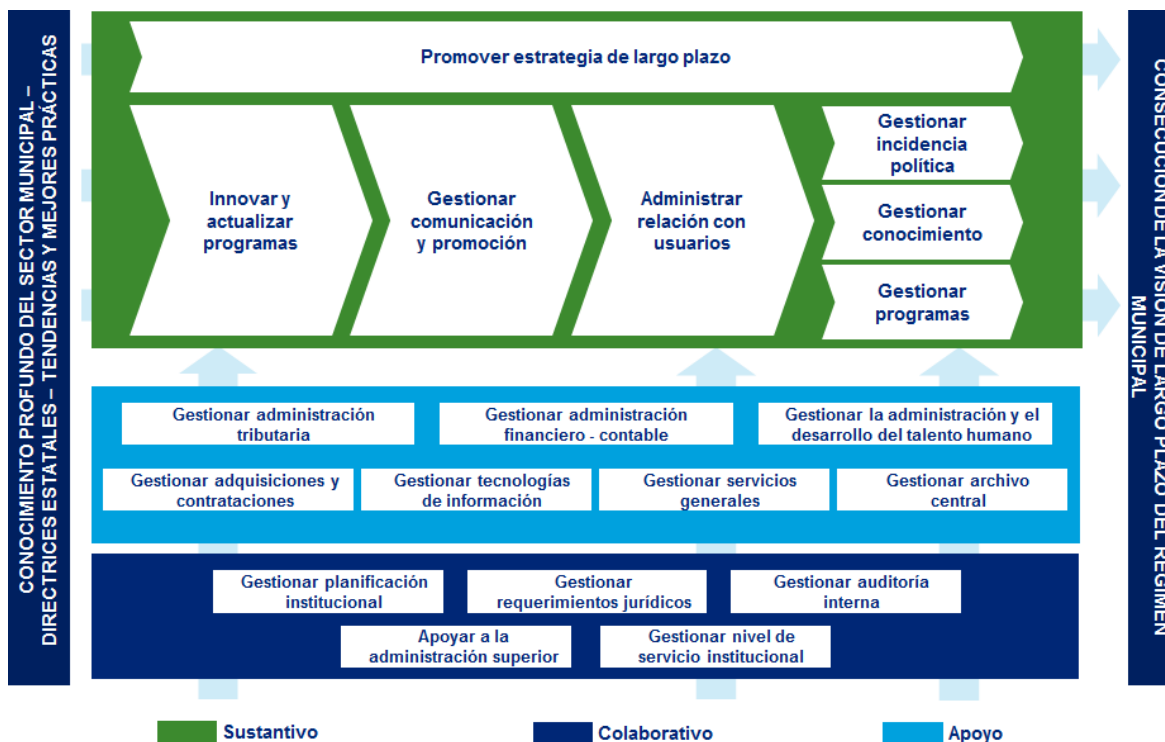
- **Sustantivo:** Representa la razón de ser de la Institución, asimismo está conformado por procesos esenciales, sobre los cuales se busca un alto nivel de especialización, diferenciación, alto impacto en las personas usuarias y alineamiento con el Modelo de Servicios de la Institución.
- **Apoyo:** Se refiere a todos aquellos procesos que dan soporte operativo y administrativo a los procesos sustantivos; los cuales permiten que estos últimos se ejecuten de acuerdo con los requerimientos internos y expectativas de los usuarios externos.
- **Colaborativo (Asesoría):** Corresponde a los procesos que prestan servicios especializados de asesoría a los diferentes niveles organizacionales según corresponda; al igual que los procesos de apoyo los cuales dan soporte a la ejecución de los procesos sustantivos.

En el proceso sustantivo es posible ubicar el grueso de los servicios que las municipalidades reciben en el ámbito nacional, entre ellos se encuentran los siguientes:

- Asesoría
- Asistencia técnica
- Capacitación
- Financiamiento.

A continuación, se detalla la cadena de valor del IFAM.

Figura N° 5. Cadena de Valor del IFAM



Fuente: Manual de Organización y Funciones del IFAM, 2018.

2.4. Modelo de Servicio

De conformidad con el Modelo de Servicio del IFAM, plasmado en el documento denominado *Manual de macroprocesos, procesos y subprocesos del IFAM*, el servicio se debe fundamentar en la visión de largo plazo, la agenda estratégica del Régimen Municipal de Costa Rica y en los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo; con el fin de asegurar que las acciones del Instituto posean un alineamiento directo y generen un impacto relevante para el desarrollo local del país.

En ese documento se define la visión de largo plazo como el rumbo futuro que el Régimen Municipal requiere alcanzar en un período de diez años, con la finalidad de establecer un norte claro para los gobiernos locales y un foco de intervención que el IFAM deberá asumir para apoyar al Régimen Municipal en la consecución

de esta visión. Este es el punto de partida para la elaboración de la agenda estratégica, de la cual se derivan las líneas de servicio y programas que IFAM ofrecerá a su población meta. Este proceso se divide en seis pasos que se presentan a continuación.

Primeramente, se definen los ejes estratégicos que representan las prioridades mediante las cuales se espera cumplir con la visión de largo plazo; estos representan guías generales, cuya finalidad es vincular la visión con la agenda estratégica y sus elementos operativos; de tal forma que exista un alineamiento entre los diferentes componentes que conforman el modelo.

Una vez establecidos los ejes estratégicos, se crea la agenda estratégica, la cual contiene en primer lugar, objetivos que se traducen en los logros que el IFAM espera concretar en un período de tiempo determinado. A partir de los objetivos, se definen metas cuyo cumplimiento es evaluado por medio de indicadores de gestión que permiten identificar si el desempeño del Régimen Municipal es acorde con el esperado, o en caso contrario, presenta desviaciones sobre las cuales deben establecerse medidas de alineamiento.

Asimismo, se definen proyectos y el mapa de ruta que direccionen los cursos de acción necesarios para cumplir con los ejes estratégicos, los objetivos y las metas.

En segundo lugar, una vez definido el plan de acción de alto nivel, se lleva a cabo un proceso de segmentación de la población meta, el cual se inicia con la caracterización detallada de los gobiernos locales para agruparlos de acuerdo con características comunes.

Finalmente, se mide el desempeño de los segmentos para identificar potenciales brechas entre la situación actual y los resultados esperados, en función del cumplimiento de la visión y la agenda estratégica, esto es así por cuanto el objetivo

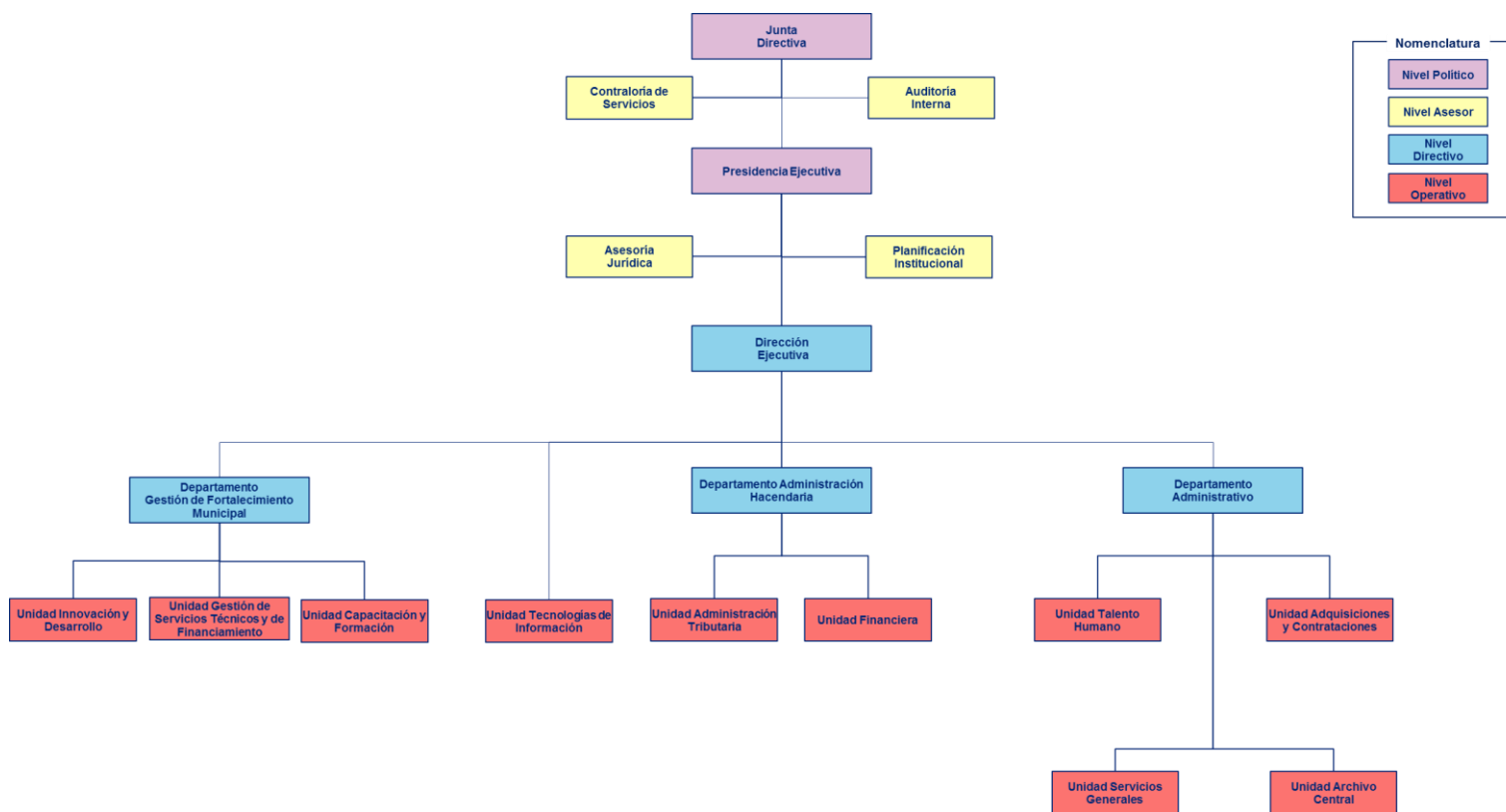
es definir programas de atención específicos que permitan atender estas desviaciones y enrumbar al Régimen Municipal hacia el estado futuro esperado. Todo lo anotado antes se indica claramente en el *Manual de Procesos del IFAM*, el cual sirvió de fundamento para la reestructuración llevada a cabo en el 2016.

2.5. Estructura Organizacional

La estructura organizacional del IFAM es el marco de organización formal que define la forma en que funcionará la Institución, y en ella se establece la manera en la cual las tareas por realizar se agrupan, se coordinan y son controladas. Además, esta estructura sirve de apoyo a la cadena de valor y a los diversos procesos que la conforman.

A continuación, en la figura N.º5, se presentará el organigrama del IFAM, el cual permite observar la relación jerárquica, las funciones y las responsabilidades de cada una de las dependencias que conforman la estructura organizativa del Instituto.

Figura N° 6. Estructura Organizacional



Fuente: Manual de Organización y Funciones del IFAM, 2018.

2.6. Descripción de cada Dependencia

En este apartado, se describe específicamente la razón de haber sido creada cada dependencia que conforma la estructura organizacional del IFAM, y su participación en el objetivo del proyecto:

2.6.1. Junta Directiva

La Junta Directiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, conforme al artículo N.º7 de la *Ley de organización del Instituto*, No. 4716, del 9 de febrero de 1971, y sus reformas, está constituida por siete miembros, a saber:

Por un presidente ejecutivo designado por el Consejo de Gobierno y seis personas con amplios conocimientos, experiencia y preparación técnica en materia municipal, así como de reconocida probidad, que serán escogidas así: tres como representantes del Poder Ejecutivo, de libre nombramiento del Consejo de Gobierno, quienes no podrán ser ministros de Gobierno; y tres elegidas por las municipalidades del país.

2.6.2. Dirección Ejecutiva

Es la encargada de administrar todas aquellas actividades relacionadas con la organización, funcionamiento y coordinación de las dependencias de la Institución, procurando el desarrollo oportuno y eficaz de los procesos y funciones, dentro del marco jurídico vigente, con la finalidad de apoyar la consecución de los objetivos institucionales emitidos por la Junta Directiva.

2.6.3. Departamento Gestión de Fortalecimiento Municipal

Éste se ocupa de gestionar, desarrollar, promover, actualizar e innovar la oferta programática y de servicios de la Institución hacia los diferentes actores del Régimen Municipal, con la finalidad de fortalecer las capacidades municipales en

función de la consecución de la visión de largo plazo y agenda estratégica del Régimen Municipal.

2.6.4. Unidad Innovación y Desarrollo

Su función es identificar, generar, difundir y gestionar la aplicación del conocimiento clave en materia municipal existente a nivel nacional e internacional, para dar respuesta a las necesidades específicas de desarrollo del Régimen Municipal como parte de la consecución de la visión de largo plazo y agenda estratégica.

2.6.5. Unidad de Servicios Técnicos y de Financiamiento

Se encarga de gestionar hacia el Régimen Municipal soluciones integrales (proyectos y programas), actualizadas e innovadoras enfocadas a fortalecer el Régimen Municipal para alcanzar un desarrollo local eficiente, eficaz, basado en la participación ciudadana como pilar fundamental, y acorde con la consecución de la visión de largo plazo y la agenda estratégica del Régimen Municipal.

2.6.6. Departamento de Administración Hacendaria

Este departamento propone políticas y establece controles, procedimientos y mecanismos que aseguren la gestión y administración eficiente de los recursos tributarios y financieros, que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, así como la oportuna disposición de recursos al Sector Municipal.

2.6.7. Unidad de Administración Tributaria

Es la encargada de gestionar, fiscalizar y recaudar los tributos asignados por ley al IFAM para asegurar la correcta aplicación de las leyes tributarias dentro de los límites fijados por las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, mediante el diseño e implementación de los instrumentos requeridos para llevar a cabo las labores de gestión, fiscalización y recaudación tributaria.

2.6.8. Unidad Financiera

Su función es asegurar la administración eficiente de los recursos financieros de la Institución, los trámites asociados a los mismos y requerimientos contables, haciendo posible el apoyo en los procesos de toma de decisiones y la consecución de los objetivos y metas estratégicas de la Institución.

2.7. Estructura financiera del IFAM

La estructura programática del IFAM está conformada por dos programas presupuestarios, a saber:

- **Programa No.1 Administración General:** En este programa se desarrollan actividades de carácter administrativo y de apoyo, en relación con el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos.
- **Programa No.2 Gestión de Fortalecimiento Municipal:** Este programa es considerado como el programa sustantivo y medular del Instituto, en el cual se reflejan las tres áreas sustantivas que la Ley Constitutiva establece como competencia del IFAM: asistencia técnica, financiamiento y capacitación.

2.7.1. Estructura y composición de los ingresos

La estimación de los ingresos del Instituto se proyecta de acuerdo con las regulaciones de las leyes vigentes para algunos de los ingresos, lo cual se detalla más adelante.

La composición de los ingresos percibidos por el Instituto está determinada de la siguiente forma:

- **Ingresos Corrientes:** tributarios (impuestos) y no tributarios (alquileres, asistencia técnica, servicios conectividad, intereses bancarios)
- **Ingresos de Capital:** recuperación de créditos y transferencias de capital

- **Financiamiento:** superávit de períodos anteriores.

La cartera de recursos que el IFAM mantiene disponible para brindar financiamiento a las municipalidades está integrada por cinco diferentes fondos, creados por ley, y cada uno de ellos establece las condiciones particulares para el uso de los recursos disponibles, estos son:

- I. Fondos propios
- II. Fondos de ventas
- III. Fondos IBI
- IV. Fondos territoriales
- V. Fondos BID.

El detalle de uso de cada fondo puede variar de acuerdo con varios factores, tales como: el tipo de proyecto por financiar, la tasa de interés, el plazo y cualquier otra especificidad indicada por las leyes creadoras de los fondos. Seguidamente se detalla cada uno de estos elementos:

2.6.1.1. Fondos propios

Está constituido por recursos excedentes tanto de ingresos ordinarios como del superávit libre, los cuales, en algún momento, el Instituto haya asignado a cartera crediticia con el propósito de financiar proyectos de inversión de los gobiernos locales. Se trata de recursos que pertenecen al IFAM, y de los cuales puede disponer libremente, bajo la respectiva aprobación de la Junta Directiva, la cual ostenta la potestad legal de autorizar la inversión de los fondos disponibles.

Mediante un acuerdo generado por la Junta Directiva, el IFAM podrá destinar parte de los ingresos ordinarios y de su superávit libre, a fin de fortalecer este fondo de financiamiento.

2.6.1.2. Fondos ventas

El fundamento legal para la creación del “Fondo Ventas” y los lineamientos para la utilización de los recursos en él contenidos para brindar financiamiento a los Gobiernos Locales, están consagrados en el artículo N.º16 de la Ley N.º 5662, *Ley de Asignaciones Familiares*, del 23 de diciembre de 1974 y se mantienen vigentes a la fecha, según lo dispuesto en el artículo transitorio IV de la Ley 6826, *Ley del Impuesto General sobre las Ventas*.

Los recursos contenidos en el fondo tienen un uso restringido, ya definido en la misma ley que lo originó, y deben ser utilizados para financiar, por medio de créditos, a los gobiernos locales, y también se han de emplear para realizar estudios y programas de obras sanitarias y de saneamiento ambiental, tales como lo siguientes: cañerías, alcantarillado pluvial y sanitario; sistemas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de basuras; entubamiento de ríos, arroyos y acequias; cordón y caño, aceras y pavimentación de calles en pueblos y ciudades; mataderos, mercados, terminales de autobuses, y otras similares con proyección sanitaria.

Ese capital podrá servir, además, para respaldar emisiones de bonos o para garantizar empréstitos nacionales o internacionales destinados al financiamiento masivo de los programas u obras señalados.

Los créditos que el IFAM conceda a las municipalidades para la financiación de las obras referidas en este artículo no deben devengar intereses superiores a un 6%, ni tener plazos menores de diez años, además, los proyectos respectivos deberán contar con la aprobación técnica del Ministerio de Salud Pública o del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, según sea el caso.

2.6.1.3. Fondos IBI

El origen de los recursos que aglutina este fondo está consagrado en el transitorio I de la versión original de la Ley N.º 7509, *Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles*. De

acuerdo con la norma en referencia, los recursos contenidos en este fondo no tienen restricción en cuanto a las actividades o proyectos municipales que pueden financiarse.

2.6.1.4. Fondos Territorial

Este fondo fue creado a través de la Ley N.º 4340, *Distribución de Impuesto Territorial*, concretamente en el artículo N.º 7º. Se trata de recursos evolutivos de un fondo especial destinado exclusivamente para el financiamiento de cartera crediticia. Los recursos del fondo serán destinados al financiamiento de proyectos como los siguientes:

1. Estudios y programas para mejorar la estructura y recaudación del impuesto territorial
2. Mejoramiento de la recaudación del detalle de caminos y la tributación municipal en general, coordinando programas con el Catastro Nacional
3. Programas de construcción y mantenimiento de caminos vecinales o municipales. Estos programas serán administrados por las municipalidades individual o colectivamente, con la asesoría del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La maquinaria adquirida para estos fines y proveniente del Fondo que por esta ley se crea, será de propiedad exclusiva de la o las municipalidades involucradas en dichos programas.
4. Proyecto de obras y servicios públicos locales o regionales, ya sea directamente o por medio de emisiones de bonos municipales respaldados por el Fondo
5. Estudios de programas de desarrollo urbano y regional
6. Las contrapartidas nacionales indispensables para la contratación de empréstitos externos.

2.6.1.5. Fondos BID

El fondo se creó mediante la Ley N° 6888, denominada: *Préstamo N° 700/SF-CR Resolución DE-189-82 – Contrato de préstamo entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (Programa de Desarrollo Municipal)* del 14 de septiembre de 1983. Se deriva de un contrato de préstamo suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo propósito es cooperar con la ejecución de un programa de desarrollo municipal, donde el IFAM funge como organismo ejecutor.

Respecto de la utilización de los recursos del financiamiento (IFAM-BID), la citada ley, en su cláusula N.º6.01, establece los siguientes lineamientos:

- a) Con los recursos de Financiamiento el Organismo Ejecutor podrá conceder subpréstamos que deberán destinarse a financiar proyectos que se ajusten al Reglamento de Operaciones del Programa, tales como caminos locales, mercados, alcantarillados pluviales, recolección y disposición de residuos sólidos, mataderos y centros comunales.
- b) Con los recursos del Programa, el Organismo Ejecutor no podrá (i) financiar en un mismo municipio proyectos cuyo costo total exceda del 10% del costo total del programa o (ii) otorgar subpréstamos que individualmente excedan del 90% del costo total de cada proyecto.
- c) Salvo que el Banco exprese que no lo objeta, con los recursos del Programa el Organismo Ejecutor no podrá conceder a un mismo subprestatarario, subpréstamos que por cada proyecto excedan el equivalente de trescientos quince mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 315.000).
- d) Con los recursos del Financiamiento no podrán concederse subpréstamos para:
 - (i) gastos generales y de administración de los subpréstamos;
 - (ii) capital de trabajo;
 - (iii) compra o arrendamiento de inmuebles;
 - (iv) financiamiento de

deudas; o (v) compra de acciones, bonos u otros valores mobiliarios.

En cuanto al uso de los fondos provenientes de las recuperaciones de los subpréstamos, la cláusula N.º 6.05 de la Ley N°6888, estipula que los fondos provenientes de las amortizaciones de los subpréstamos concedidos con los recursos del Programa sólo podrán utilizarse para el otorgamiento de nuevos subpréstamos que se ajusten sustancialmente a las normas establecidas en este contrato y en el *Reglamento de Operaciones del Programa*.

- e) La financiación de los proyectos del BID tiene por objeto contribuir al desarrollo de los municipios en el interior de Costa Rica, con lo cual se podrán beneficiar aproximadamente 72 municipios.

2.7.2. Importancia de los ingresos

En el momento de formular una propuesta presupuestaria, cobran suma importancia tanto la proyección de los ingresos como el ajuste de los criterios de pronóstico a la realidad, puesto que los gastos y las inversiones que se incluyan en tal presupuesto serán financiados con los ingresos prospectados.

Si existiera un exceso en la estimación de los ingresos, podría ocurrir que se estuvieran presupuestando gastos imposibles de ser efectuados por carencia de contenido económico efectivo. Si se subestimaran, podría abandonarse el desarrollo de proyectos necesarios para el mejoramiento y la ampliación de los servicios o de inversión y, asimismo, importantes para la Institución y para el desarrollo del Régimen Municipal. Adicionalmente, al final del período, los eventuales excesos reales de ingreso se acumularían en una cuenta de superávit libre, con el riesgo que eso podría generar, pues con frecuencia, cuando el gobierno central requiere de recursos (liquidez), como efectivamente ha ocurrido en el pasado y, de hecho, el IFAM se ha visto afectado; se podría disponer el envío de transferencias de las arcas de las instituciones autónomas hacia las suyas.

La estructura programática del IFAM está conformada por dos programas presupuestarios: el primero, denominado *Administración General*, se encarga de desarrollar actividades de carácter administrativo y de apoyo, en relación con el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos; el segundo, llamado *Gestión de Fortalecimiento Municipal*, es un componente sustantivo y medular del Instituto, en el cual se reflejan las tres áreas sustantivas que la *Ley Constitutiva* establece como competencias del IFAM, a saber: asistencia técnica, financiamiento y capacitación.

Durante el período 2016 a 2020, los ingresos presupuestados son crecientes, con excepción del año 2020. Este comportamiento obedece principalmente a la disminución de los recursos estimados de “Financiamiento”, los cuales disminuyeron en el 53,11% para este lapso.

Para el ejercicio económico 2019, los ingresos del IFAM sumaron un total de ¢23.788,23 millones, y presentaron un incremento de un 3,6% en relación con los ingresos presupuestados para el 2018. No obstante, durante el 2020, los ingresos totales proyectados del IFAM alcanzaron los ¢18.022,84 millones, y su decrecimiento fue de un 24,24% en relación con el 2019.

**Tabla N° 4. Estructura de Ingresos del Presupuesto Ordinario 2020
(En millones de colones y porcentajes)**

Partida Presupuestaria	Monto	%
INGRESOS CORRIENTES	10 624,85	58,95%
INGRESOS TRIBUTARIOS	6 988,21	38,77%
IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD	341,08	1,89%
Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones	341,08	1,89%
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	6 647,13	36,88%
Impuestos específicos sobre bienes manufacturados	6 647,13	36,88%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	3 636,63	20,18%
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	592,3	3,29%
Alquiler de edificios e instalaciones	296,95	1,65%
Ventas de otros servicios	295,35	1,64%
INGRESOS DE LA PROPIEDAD	3 044,33	16,89%
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	1 142,76	6,34%

Intereses y comisiones sobre préstamos a gobiernos locales	1 879,30	10,43%
Intereses sobre cuentas corrientes y otros depósitos en bancos públicos	22,28	0,12%
INGRESOS DE CAPITAL	1 844,99	10,24%
RECUPERACIÓN DE PRÉSTAMOS AL SECTOR PÚBLICO	1 844,99	10,24%
Recuperación de préstamos a Gobiernos Locales	1 844,99	10,24%
FINANCIAMIENTO	5 553,01	30,81%
SUPERÁVIT LIBRE	563,27	3,13%
Superávit libre	563,27	3,13%
SUPERÁVIT ESPECÍFICO	4 989,74	27,69%
Superávit específico	4 989,74	27,69%
Total General	18 022,84	100,00%

Fuente: Información suministrada por el Departamento de Administración Hacendaria, IFAM.

En el ejercicio económico del 2020, el 58,95% de los ingresos corresponde a “Ingresos Corrientes”, los cuales están conformados por “Ingresos tributarios”, provenientes del “Impuesto sobre la propiedad”, e “Impuesto sobre bienes y servicios” y los “Ingresos no tributarios”, constituidos por la “Venta de bienes y servicios” y los “Ingresos de la propiedad”. La totalidad de los recursos indicados anteriormente se destina a la atención de las partidas presupuestarias, correspondientes a: remuneraciones, servicios, materiales y suministros, activos financieros y transferencias corrientes y de capital.

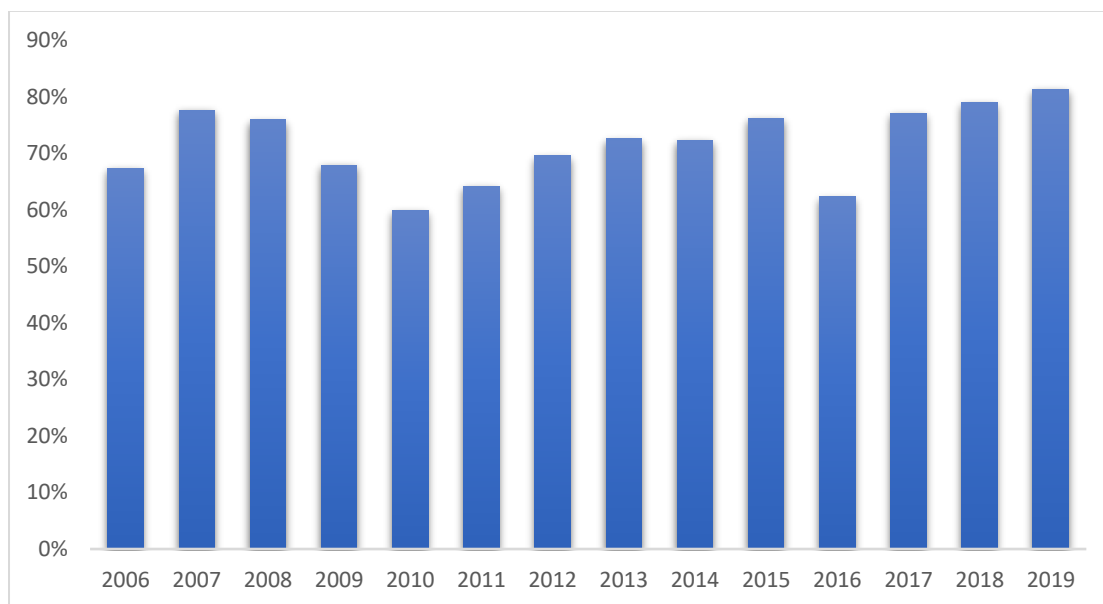
En cuanto a la partida de “Financiamiento”, ésta representa un 30,81% de los ingresos presupuestados, y está conformada por el “Superávit libre”, el cual financia un 3,13% gasto corriente institucional y el “Superávit específico”, cuyos recursos atienden el financiamiento de la cartera crediticia del IFAM.

El restante 10,24% del total de ingresos incorporados al presupuesto, corresponden a “Ingresos de capital”, los cuales provienen de la “Recuperación de préstamos a gobiernos locales”.

En el caso particular del IFAM, la estimación del volumen de ingresos fiscales reviste una relevancia particular, en virtud de que históricamente ha representado

una proporción muy importante del ingreso corriente total (según se muestra en el gráfico N.º7). A lo largo de los últimos 14 años, los ingresos tributarios han representado como mínimo el 60% del total de ingresos corrientes (2010); sin embargo, en la mayoría de los períodos de esa serie histórica, representa más del 70%.

Gráfico N° 7. Proporción de Ingresos Tributarios / Total de Ingresos Corrientes



Fuente: Datos recopilados por la Unidad Administración Tributaria del IFAM, 2020.

Entre el 2017 al 2019, los ratios asociados a los ingresos tributarios aumentaron de 79% al 81%, creciendo de manera sostenida. Debe acotarse, también, que estas proporciones aumentaron por encima del 85% en 2020 y, probablemente también lo harán en los años subsiguientes, debido a que por disposición del Ministerio de Hacienda y del Gobierno de la República, las inversiones transitorias no serán remuneradas; es decir, no devengarán intereses financieros. Esa decisión provoca que la base de ingresos totales corrientes sea menor y, consecuentemente, que el cociente obtenido de dividir ingresos fiscales entre ingresos corrientes totales sea mayor.

Es necesario resaltar que el IFAM recibe el “Ingreso por impuesto a la propiedad de vehículos”, el cual es transferido por el Instituto Nacional de Seguros (INS) para que,

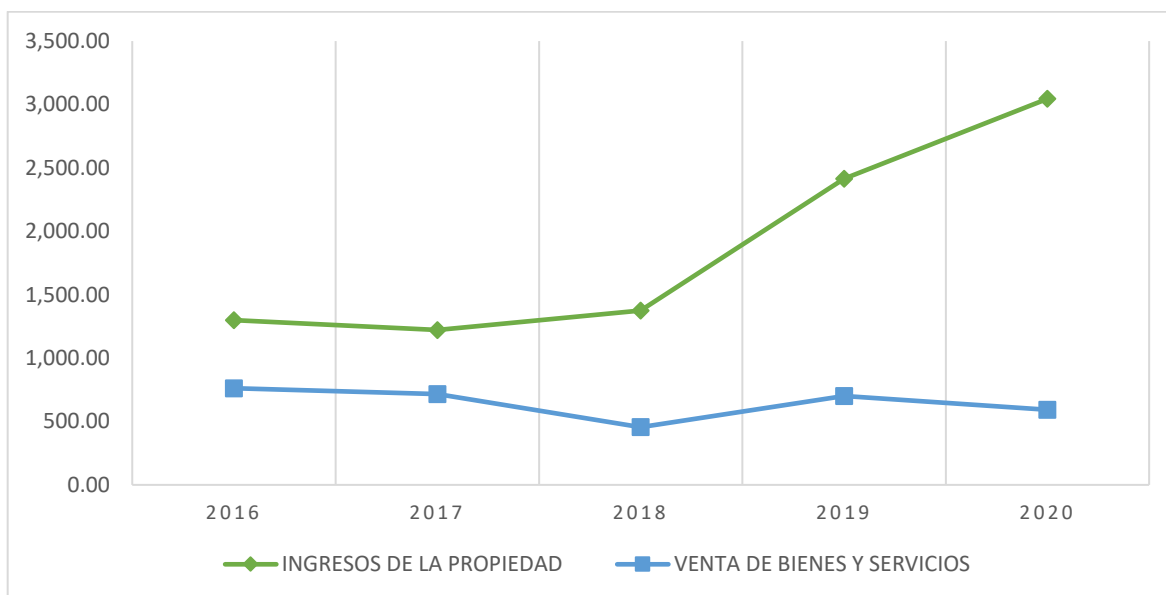
casi de inmediato, sea distribuido en el 100% entre todas las municipalidades del país, en cumplimiento de las disposiciones legales establecidas.

Como conclusión de este apartado, puede afirmarse que los ingresos fiscales institucionales financian cerca del 80% del total del gasto corriente, y este porcentaje aumentará aproximadamente hasta el 85% en 2020 y, posiblemente, en los años venideros. De ahí la importancia de efectuar un pronóstico preciso, el cual no solamente considere los elementos técnicos de los modelos de pronóstico que pudieran emplearse, sino también y, más importante aún, la tendencia que marcan los acontecimientos surgidos en todo el mundo, los cuales, indefectiblemente, impactarán negativamente al país, tal como se explica en el análisis económico de Costa Rica.

Por otra parte, en el 2020, los “Ingresos no tributarios” representan un 20,18% del presupuesto total de la Institución, los cuales contemplan diversos elementos, tales como: el alquiler de edificio e instalaciones al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), la venta de servicios por asistencia técnica y red de conectividad, los intereses generados sobre los préstamos a gobiernos locales, los intereses sobre títulos valores, y los intereses sobre saldos en cuentas corrientes de los fondos propios y específicos que administra la Institución.

En el período 2016-2020, se evidencian disminuciones de un 5,95% y un 5,69% en los períodos 2017 a 2016 y 2018 a 2017, respectivamente; no obstante, se muestra un incremento importante del 70,29% en el período 2018-2019, consignado en los “Ingresos de la propiedad”, lo cual se debe al incremento de los “Intereses sobre títulos valores”.

Gráfico N° 8. Ingresos por concepto de Ingresos de la Propiedad y Venta de bienes y servicios 2016-2020



Fuente: Datos recopilados por la Unidad Administración Tributaria del IFAM, 2020.

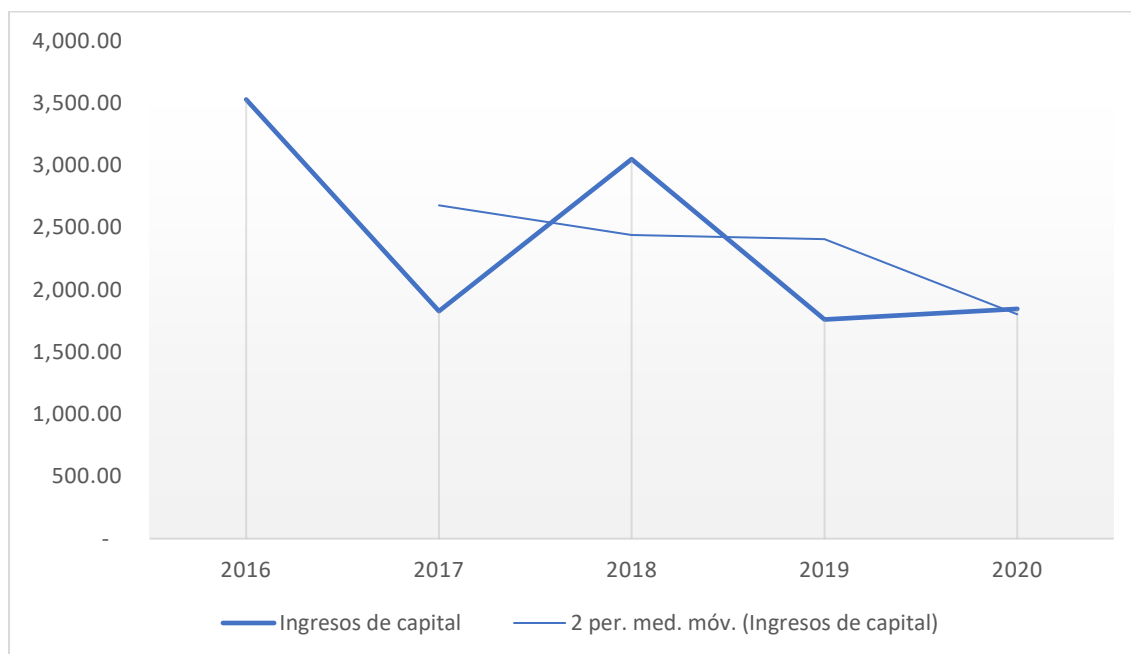
La subpartida más representativa de los “Ingresos no tributarios”, son los “Intereses y las comisiones sobre préstamos” y los “Intereses sobre títulos valores”. A partir del 2019, la subpartida correspondiente a “Intereses sobre títulos valores” e “Intereses y comisiones sobre préstamos a gobiernos locales”, se incrementa de manera considerable.

Los ingresos por “Venta de bienes y servicios” presentan una tendencia a la disminución de un 5,90%, 36,55% y 15,38%, en los períodos 2017-2016, 2018-2017 y 2020-2019, respectivamente, con excepción del lapso 2019-2018, cuando se genera un incremento del 53,83%.

Respecto de los “Ingresos de capital”, estos corresponden a las recuperaciones sobre los préstamos otorgados a los gobiernos locales, los cuales sirven para cubrir la cartera de crédito institucional. En el siguiente gráfico N.º9 se presenta su comportamiento durante el período 2016-2020, donde se muestra un

comportamiento variable con tendencia a la baja, mientras que en el lapso 2019-2020 mantiene sumas muy similares a la obtenida en el 2017.

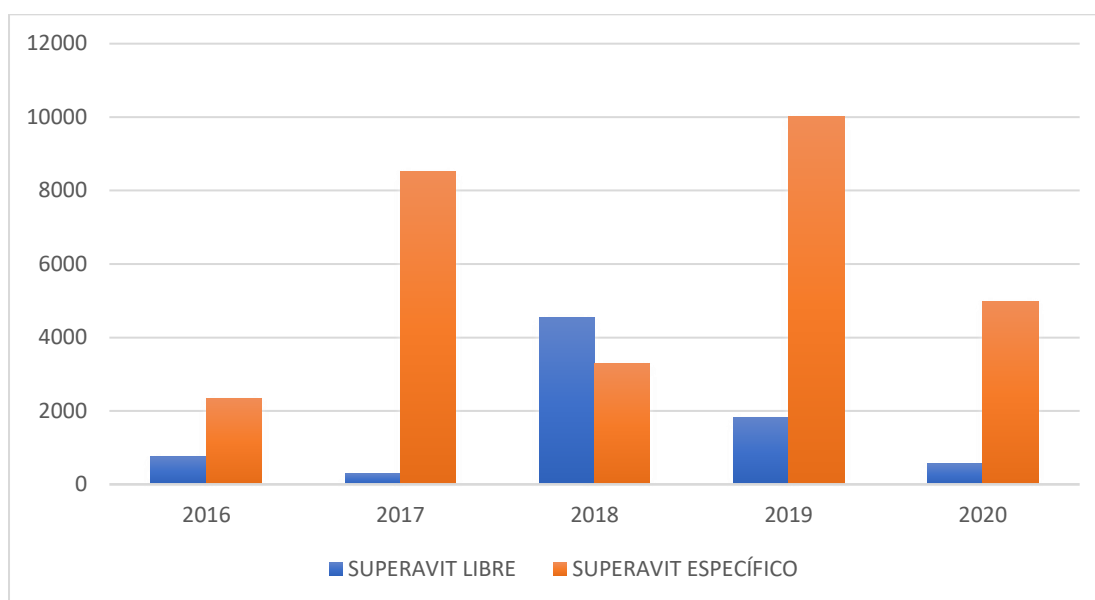
**Gráfico N° 9. Ingresos de capital para el período 2016 a 2020
(En millones de colones)**



Fuente: Datos recopilados por la Unidad Administración Tributaria del IFAM, 2020.

Finalmente, la partida de “Financiamiento” incorpora una mayor participación de recursos provenientes del “Superávit específico”, cuyo promedio alcanza el 86,71% de los ingresos totales de esta partida, con excepción del año 2018; y para el 2020 representa un 27,69% del total presupuestado.

**Gráfico N° 10. Ingresos de Financiamiento para el período 2016 a 2020
(En millones de colones)**



Fuente: Datos recopilados por el Departamento de Administración Hacendaria del IFAM, 2020.

La subpartida de “Superávit específico” está conformada por recursos provenientes de las siguientes fuentes: Superávit Fondos Solidarios, Superávit Fondos Propios Cartera Crediticia, Superávit Fondos Territorial, Superávit Fondos Ventas y Superávit Fondos BID. Por su parte, la subpartida de “Superávit libre” se utiliza para financiar gasto corriente institucional.

2.7.3. Impuestos administrados por la Institución

Los impuestos sobre cuyos beneficios la ley le ha otorgado derecho al IFAM, pueden clasificarse de la siguiente forma según la ley que los creó:

Figura N° 7. Impuestos recaudados por el IFAM según fuente normativa

Ley N°10: “Ley de Licores” y sus reformas

- Impuesto ad Valorem sobre Licores Nacionales
- Impuesto ad Valorem sobre Licores Importados
- Impuesto ad Valorem sobre Cerveza Extranjera

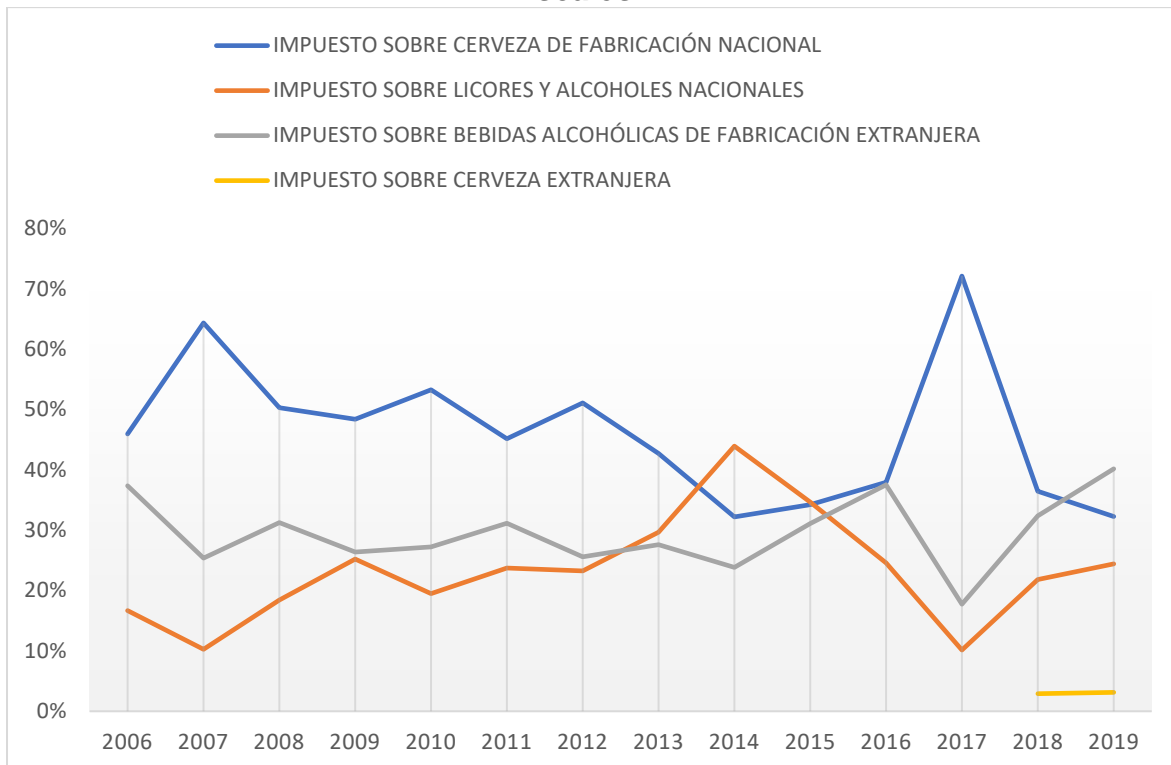
Ley N°5792: “Crea Timbre Agrario e Impuesto Consumo Cigarrillos y Bebidas” y sus reformas

- Impuesto Específico sobre la Cerveza Nacional
- Impuesto Específico sobre la Cerveza Extranjera

Fuente: elaboración propia con base en la normativa, 2020.

Durante el período 2006-2019, el impuesto que mayor contribución aporta a los ingresos fiscales del Instituto es el “Impuesto sobre la Cerveza Nacional”, destacado mediante la línea azul en el gráfico N° 11.

Gráfico N° 11. Participación de cada Impuesto en el Total de Ingresos Fiscales



Fuente: Datos recopilados por la Unidad Administración Tributaria del IFAM, 2020.

En el gráfico N.º11, se muestra un salto atípico en el período 2017, el cual obedece a un importante pago extraordinario efectuado por la empresa Productora La Florida, S.A., y correspondiente a procesos de cobro de diferencias tributarias que se estaban dirimiendo en sede judicial. No obstante, si se eliminara el efecto del pago extraordinario, que superó los ₡8.000 mil millones de colones, la aportación del Impuesto sobre la Cerveza Nacional sería muy similar al de 2016 y 2018, y el volumen total de ingresos fiscales correría la misma suerte.

Debe resaltarse la preocupación de que la curva muestra un decrecimiento sostenido del 2006 al 2016 y, si se elimina el señalado sesgo acaecido en 2017, esa tendencia hacia la baja continuaría hasta el 2019, además, debido a la crisis pandémica, podría descender aún más en 2020.

Este comportamiento también es constatable al contrastar la curva azul con la gris,

correspondiente a la proporción aportada por el Impuesto sobre Licores y Cervezas Extranjeras al total de ingresos tributarios, una curva que, dicho sea de paso, es bastante estable en ese nivel.

El descenso experimentado en el 2017 ocurrió como efecto del pago extraordinario realizado por FIFCO, puesto que, al aumentar el total de ingresos tributarios, que es la base de comparación, la proporción de Impuestos sobre Licores Extranjeros disminuye ostensiblemente. Igual efecto se experimentó en la curva anaranjada, la cual representa la proporción que suministrada por el Impuesto sobre Licores Nacionales dentro del total de ingresos.

En síntesis, históricamente, el Impuesto sobre la Cerveza Nacional ha mantenido la supremacía en la aportación al total de ingresos fiscales. Esta condición ha venido disminuyendo en forma gradual, pero sostenidamente, desde 2007 hasta la fecha; además, vale anotar que en el 2013 se ha agravado debido a que en noviembre del 2012 fue publicada Ley N°9036, la cual introdujo una modificación importante en el Impuesto sobre la Cerveza Nacional, la cual lo convirtió de un 3% (ad valorem) a un impuesto específico, consistente en unos pocos céntimos por cada mililitro de alcohol absoluto contenido en la cerveza. Esto ha ocasionado un grave perjuicio a las finanzas institucionales y a la posibilidad de generar sumas importantes de ingresos fiscales por el cobro de diferencias tributarias dejadas de pagar por los responsables de los impuestos.

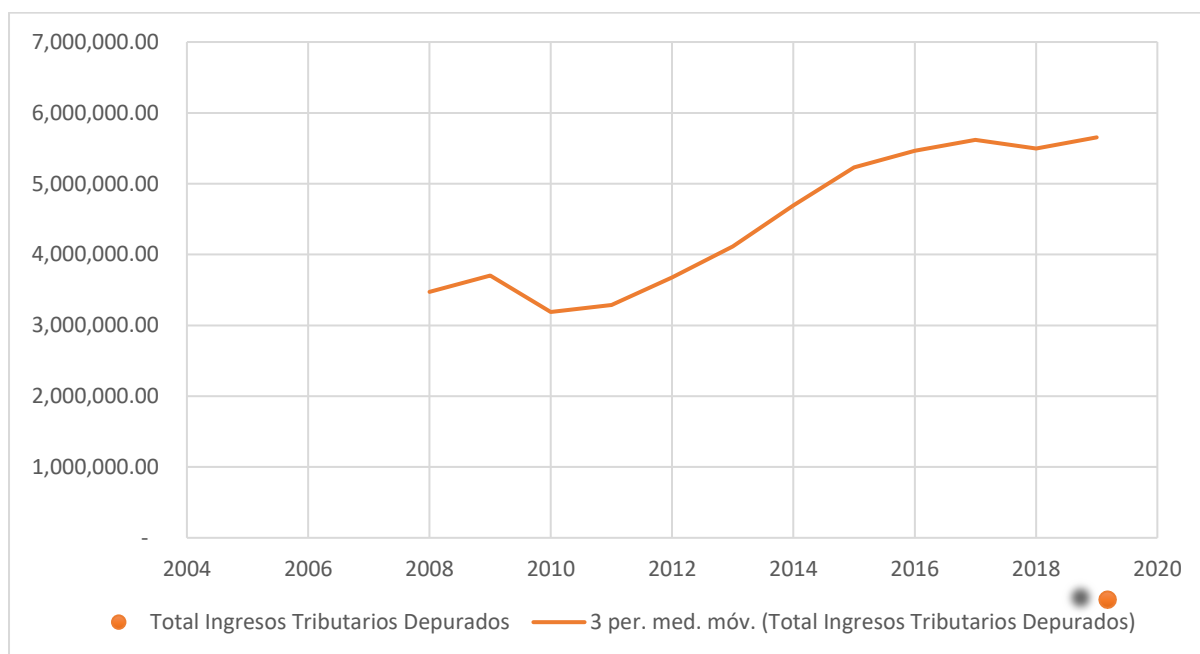
De acuerdo con los datos mostrados en el gráfico N° 11, a partir de 2017 el Impuesto sobre los Licores Extranjeros es prácticamente equivalente al Impuesto a la Cerveza Nacional en cuanto a aportación al total de ingresos fiscales institucionales.

En cuanto al aporte tributario, el tercer lugar es ocupado por el Impuesto sobre Licores Nacionales, el cual durante el período 2006-2014, mostró un crecimiento sostenido, y logró ubicarse cada vez más cerca de la curva gris del Impuesto sobre Licores y Cervezas Extranjeras e, incluso, llegó a superar a los otros dos impuestos en el 2014.

Sin embargo, a partir de ese año ha mostrado un decrecimiento sostenido, lo cual lo ha llevado a ocupar el tercer puesto en el ámbito de la aportación.

El Impuesto sobre la Cerveza Importada brinda un aporte marginal al total de los ingresos tributarios. Hasta el 2017, estuvo integrado como parte del Impuesto sobre Licores Extranjeros (curva gris), pero a partir de 2018 se separa, y es posible identificarlo con la línea amarilla, muy por debajo del nivel de contribución de los otros tres impuestos.

Gráfico N° 12. Ingresos tributarios totales del IFAM depurados por eliminación de ingreso extraordinario de 2017



Fuente: Datos recopilados por la Unidad Administración Tributaria del IFAM, 2020.

El gráfico N° 12 muestra la dispersión de los ingresos tributarios totales efectivos, percibidos en el lapso 2006-2019, marcados mediante los puntos de color naranja. No se toman en cuenta los ingresos atípicos de 2015, 2017 y 2018. Concomitantemente, se traza una línea de mejor de ajuste, suavizada con un promedio móvil de $n=3$, con lo cual se neutraliza también el ingreso adicional percibido en el 2007.

Al interpretar la línea alisada de mejor ajuste, es posible observar que a partir del 2010 los ingresos fiscales totales comienzan a aumentar de manera sostenida hasta aproximadamente el ejercicio económico del 2015. Desde ese momento, los ingresos continúan en incremento, pero a tasa decreciente, hasta aproximadamente el 2018. Del 2018 al 2019 se evidencia un leve repunte de los ingresos.

Para determinar la proyección de los ingresos tributarios que percibirá el Instituto, interesa lo que ocurra en América, más concretamente en América Central y, particularmente, en Costa Rica. Es una realidad que en la Región y en el país las ventas de licores y cervezas han disminuido, como también es cierto que muchos indicadores de la actividad y de la salud económica han venido a menos; es decir, existe evidencia manifiesta, fehaciente y plural del deterioro en la comercialización de bebidas alcohólicas. Con base en todo lo anterior, puede concluirse que se ha detectado una merma en la recuperación de ingresos tributarios que se experimentará durante la segunda mitad del ejercicio económico del 2020 y durante el período 2021.

Evidentemente, la crisis económica tomará más tiempo, y podría extenderse más allá de los dieciocho meses. Por lo anterior, la Unidad de Administración Tributaria del IFAM considera conveniente proyectar una tasa de merma en los ingresos fiscales, estimada en 15 puntos porcentuales para la recaudación tributaria efectiva durante el 2020, en relación con otros períodos, aunque, por los acontecimientos más recientes, es probable que sea mucho mayor.

A partir de ese supuesto, lo esperable es que el cumplimiento del presupuesto de ingresos tributarios totales descienda aproximadamente al 72,4% durante el año 2020, lo cual, en términos absolutos, representa cerca de ₡4.812.525.067, de los cuales, al 30 de mayo, se han recuperado ₡2.396.219.890,23 y, consecuentemente, ha quedado un restante de recaudación pendiente, cuyo monto es de ₡2.416.305.176,45, para el período comprendido entre junio y diciembre del 2020, con ambos extremos incluidos.

CAPTULO III

Los gobiernos locales siempre existirán y serán necesarios, en virtud no solo de la división política de la República y de la extensión de los cantones, sino también y, más importante aún, de que el desarrollo económico y social del país lo exige. Es de vital importancia el auge que pueda diseñarse desde una visión de futuro, el cual ha de ser impulsado y promocionado en los territorios y desde ellos, con un conocimiento más preciso y detallado de las necesidades y de las oportunidades que existen y pueden ser explotadas. Adicionalmente, existen otras que estratégicamente pueden articularse y promoverse, con el fin de producir efectos sociales y económicos que redunden en la calidad de vida de los habitantes; es decir, de todos los costarricenses, labor mediante la cual los gobiernos locales se constituyen en actor esencial y un ente dinamizador.

En la labor que despliegan las corporaciones municipales, el IFAM ha brindado un acompañamiento y apoyo cercanos, por medio de la asistencia técnica para la formulación, desarrollo y financiamiento de proyectos de inversión, y de una diversidad de esfuerzos concretos, lo cual ha servido para solventar vacíos técnicos y carencias económicas que muchos gobiernos locales enfrentan a diario para lograr sus objetivos; además, las capacidades materiales y cognitivas son muy disímiles de una municipalidad a otra; sin embargo, la ingente responsabilidad de desarrollar y mejorar sus cantones es la misma para todas ellas.

A manera de ilustración, se puede mencionarse el hecho de que cerca de 41 gobiernos locales, los cuales abarcan aproximadamente el 50% de éstos, disponen de un presupuesto anual inferior a los 4.200 millones de colones, cifra que, de frente a las grandes necesidades habidas en los territorios, resulta ser exigua. Esa limitación económica provoca, como en cascada, carencias en personal técnico, sobre todo en áreas de alta especialización técnica y en recursos materiales.

3.1. Análisis financiero del IFAM

A continuación, en este apartado, se procede a realizar un análisis sinterizado de los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2019, para lo cual se utilizarán razones financieras que servirán para medir la situación financiera de la Institución.

El análisis de los índices financieros se ejecuta mediante la comparación del período 2019 con el 2018, y dada su naturaleza, se enfocarán tres aspectos: la estabilidad, la gestión y la rentabilidad del Instituto.

Inicialmente, se aplican dos razones de liquidez a fin de determinar la capacidad de los activos circulantes para cubrir y garantizar los vencimientos de corto plazo. Se utilizan la razón circulante y la prueba ácida con el propósito de determinar si existe riesgo en el financiamiento futuro a corto plazo, al denotarse una alta magnitud de pasivos circulantes frente a los activos de corto plazo. Esto puede afectar la operatividad institucional, así como los desembolsos de créditos solicitados por las municipalidades que mantienen créditos otorgados por el IFAM y, también, podrían influir en los equivalentes de efectivo correspondiente a inversiones a corto plazo mantenidas en el Ministerio de Hacienda, cuyo plazo es menor a los 90 días. Es importante destacar que las cuentas por cobrar a corto plazo disminuyeron en un 18% en comparación con el 2018.

Asimismo, se aplica el índice de endeudamiento con el fin de medir la utilización de los pasivos en el financiamiento de los activos e inversiones del IFAM; sin embargo, dada las fuentes de ingresos que por ley posee el Instituto, la tendencia a apalancarse es baja. No obstante, se debe destacar que el IFAM se encuentra gestando un proyecto de financiamiento con diferente entidades bancarias, públicas y privadas, para ampliar la cartera crediticia y, por ende, lograr la colocación de créditos con los gobiernos locales.

A fin de determinar el grado de éxito alcanzado sobre las operaciones e inversiones del Instituto, el cual se mide a través de los ingresos percibidos por la recaudación de impuestos y los ingresos de capital, se aplica una razón de rentabilidad, específicamente, la rentabilidad sobre el patrimonio del IFAM.

Finalmente, se emplea la razón de rotación de activos para determinar el grado de efectividad cumplida por los activos en su misión de generar ingresos, lo cual propicia la colocación de créditos, rentas de inversiones, alquileres, y ventas de servicios (asistencia técnica), entre otros rubros.

En el anexo N° 3, se detallan los Estados de Situación Financiera y los Estados de Rendimientos Financieros al 31 de diciembre de 2019 y 2018,

3.1.1. Razones de liquidez

Razón Circulante: Esta razón es de uso frecuente y se utiliza para juzgar la capacidad que tiene el IFAM para satisfacer sus obligaciones a corto plazo.

Cuanto mayor sea el resultado obtenido en este indicador, mayor es la capacidad de la Institución para pagar sus obligaciones. Es sabido que en el caso de las instituciones autónomas y del Gobierno en general, se requiere que previamente a la ejecución de un compromiso, exista el contenido presupuestario que garantice la capacidad económica para satisfacer esa obligación. Al respecto, véase la siguiente razón:

$$\frac{\text{Activo Corriente}}{\text{Pasivo Corriente}} = \frac{19.892.702.76 \text{ miles}}{6.804.271.32 \text{ miles}} = 2.92 \text{ veces}$$

El resultado de esta razón financiera refleja que el activo corriente de la Institución es suficiente para pagar 2.92 veces los pasivos corrientes o de corto plazo con alta exigibilidad.

Prueba Ácida: Este indicador es muy similar al anterior, la única diferencia radica en que a los activos corrientes se les excluyen los inventarios, los cuales en este caso constituyen el almacenamiento por la compra de bienes, tales como útiles y materiales de oficina, productos de papel, materiales de limpieza, tintas, pinturas y diluyentes, entre otros productos. Esta razón proporciona una medida más exacta de la liquidez, lo cual se explicita a continuación:

$$\frac{\text{Activo Corriente - Inventario}}{\text{Pasivo Corriente}} = \frac{19.844.604.83 \text{ miles}}{6.804.271.32 \text{ miles}} = 2.91 \text{ veces}$$

La variación de esta razón respecto de la razón circulante es poca, dado que el monto de los inventarios tiene una proporción muy baja en relación con el resto de los activos corrientes, fundamentalmente porque la actividad del IFAM corresponde a la prestación de servicios y no a la transformación de materias primas.

3.1.2. Razones de endeudamiento

Razón de Deuda: Esta razón muestra el porcentaje de la inversión total realizada en activo, la cual ha sido financiada con deuda o acreedores, también es utilizada para determinar la importancia de esos acreedores en la Institución. En el caso particular del IFAM, los recursos invertidos prácticamente corresponden a recursos propios y otros específicos, establecidos mediante Ley o por recaudación de impuestos. Esto se muestra en la siguiente razón:

$$\frac{\text{Pasivo Total}}{\text{Activo Total}} = \frac{6.804.271.32 \text{ miles}}{47.426.809.33 \text{ miles}} = 14.00\%$$

El resultado que muestra este indicador establece que un 14.00% de los activos que posee el IFAM, al 31 de diciembre de 2019, han sido financiados con deuda, un porcentaje considerado muy bajo.

Es importante destacar que, de las cuentas por pagar al 31 de diciembre de 2019, existen ₡3.055.027.3, correspondientes a cuentas por cancelar entre fondos de la Institución misma, por tanto, no existe una contraparte en las cuentas por cobrar.

3.1.3. Razones de rentabilidad

Generalmente, las razones de rentabilidad determinan la proporción de ventas (ingresos) que se convierten en beneficios o pérdidas; sin embargo, el IFAM es una entidad de servicio público, debido a que por ley su finalidad es la de fomentar y asesorar a las municipalidades mediante diversos mecanismos; por ello, es difícil comentar en cuanto al resultado de esta razón dentro de un contexto meramente numérico.

Los ingresos del IFAM provienen principalmente de la recaudación de impuestos y de productos financieros, tales como las operaciones crediticias establecidas con las municipalidades.

Rentabilidad del Patrimonio: Con ella se mide la rentabilidad obtenida por los inversionistas, en este caso una institución del Gobierno, para cumplir con su fin común. Esto se muestra en el siguiente indicador:

$$\frac{\text{Superávit}}{\text{Patrimonio}} = \frac{2.650.258.74 \text{ miles}}{37.972.279.27 \text{ miles}} = 7.00\%$$

3.1.4. Razones de actividad

Estas razones miden la eficiencia de la Institución en la administración de sus activos y pasivos. Existen varias razones de este tipo que no son aplicables a la Institución.

Rotación de Activo Total: Esta razón determina la relación existente entre la utilización de activos totales y la generación de ingresos. Esta se muestra seguidamente:

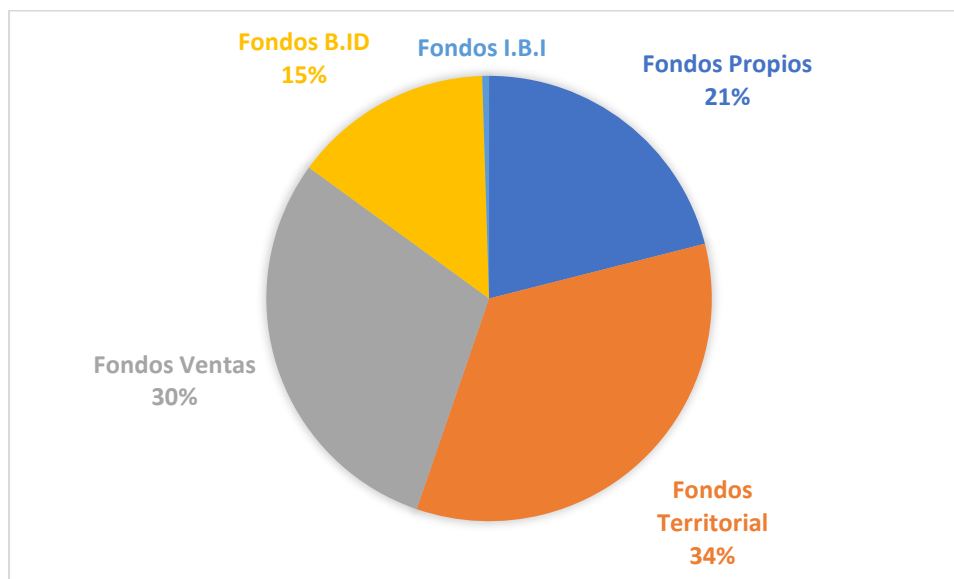
$$\frac{\text{Ingresos}}{\text{Activo Total}} = \frac{6.648.418.32 \text{ miles}}{47.426.809.33 \text{ miles}} = 14,00\%$$

Tal y como se desprende del análisis anterior, la situación financiera de la Institución es muy sana, puesto que no existen problemas de liquidez ni endeudamiento para continuar con el cometido que le fue dispuesto en su ley constitutiva.

3.2. Análisis financiero de la Cartera de Crédito del IFAM

Dentro de la estructura de gastos del Instituto, el principal componente lo integra la partida de “Activos financieros”, la cual representa un 45,36% del presupuesto total para el ejercicio económico del 2020. Estos recursos tienen como propósito cubrir las solicitudes de desembolsos de las municipalidades para atender los nuevos proyectos y los que se encuentran en proceso; esto se desglosa a continuación, de acuerdo con los recursos estimados de los diferentes fondos específicos.

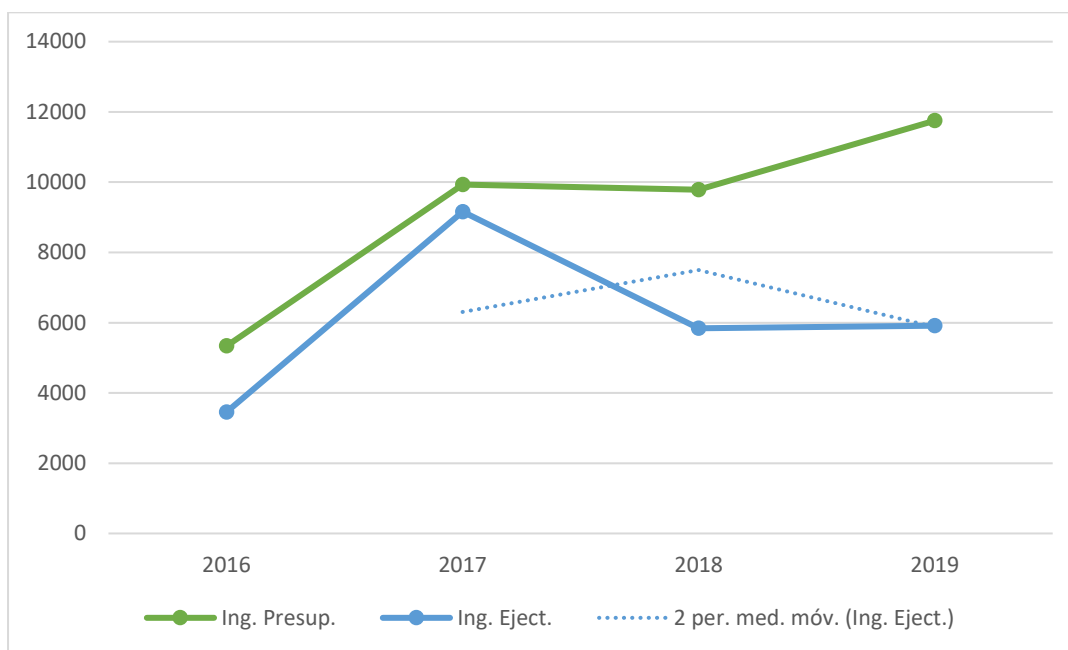
Gráfico N° 13. Recursos estimados por fondo específico para el 2020



Fuente: Datos recopilados por el Departamento de Administración Hacendaria del IFAM, 2020.

Esta partida se sustenta en la necesidad de promover el desarrollo local tendiente a un verdadero fortalecimiento del Régimen Municipal, mediante el fomento de crédito, el cual es destinado a mejorar las gestiones de planificación, la administración, la tecnología, el desarrollo y la protección del ambiente; así como la ampliación de servicios comunales, la construcción y el mejoramiento de infraestructura cantonal, todo ello aunado al refinanciamiento de deudas municipales, por ello, en su totalidad se encuentra presupuestado en el programa sustantivo.

**Gráfico N° 14. Nivel de ejecución de Activos financieros
2016 a 2019
(En millones de colones)**



Fuente: Datos recopilados por el Departamento de Administración Hacendaria del IFAM, 2020.

Según muestra el gráfico N.º 14, los gastos efectivos de la partida correspondiente a “Activos financieros”, han experimentado una tendencia decreciente a partir del año 2017, lo cual es debido a varias razones, las cuales se exponen más adelante.

Al finalizar el año 2019, el “Superávit de Cartera Crediticia” alcanzaba la suma de ₡7.946.877.30 miles. Los compromisos contractuales con las municipalidades eran por ₡17.865.839.60 miles, ello cual muestra un exceso de ₡9.918.962.30, el cual que es producto de una masiva colocación de créditos ocurrida en el 2017.

**Tabla N° 5. Cartera Crediticia al 2019
Recursos de Superávit vs Compromisos Contractuales
(En miles de colones)**

Detalle	Propios	Territorial	Ventas	BID	IBI 2%	TOTALES
Superávit al 31 de diciembre de 2019	3,354,947.97	930,365.15	1,496,874.46	1,941,109.36	223,580.35	7,946,877.30
Saldos por desembolsar al 31 de diciembre de 2019	4,082,706.36	9,352,208.46	1,455,857.04	2,975,067.74	0.00	17,865,839.60
Excedente o faltante para el año 2020	- 727,758.39	- 8,421,843.31	41,017.42	-1,033,958.37	223,580.35	- 9,918,962.30

Fuente: Datos recopilados por el Departamento de Administración Hacendaria del IFAM, 2020.

En la tabla N.º5 se presentan los compromisos contractuales adicionales a los recursos existentes, originados en tres de los cinco fondos existentes, y según se evidencia, la fuente de financiamiento de Fondos Territorial presentaba un mayor contenido deficitario. Por su parte, el superávit proveniente de las fuentes “Fondos Ventas” y “Fondos BID” no permite disminuir significativamente el desprovisto total de la cartera.

**Tabla N° 6. Reporte de saldos por desembolsar
Al 31 de diciembre de 2019
(En colones)**

Municipalidad	Operación	Fondo	Monto del Crédito	Saldo por Desembolsar
DOTA	1-CVL-1461-419-A	BID	252,858,000.00	193,703,197.73
GUATUSO	2-ACLPL--1434-0417-A	BID	1,384,194,280.50	1,384,194,280.50
SAN RAMÓN	2-ED-1462-0519	BID	151,340,206.10	20,170,257.65
SANTA BARBARA	4-A-1398-0115-A	BID	1,440,000,000.00	1,377,000,000.00
	TOTAL FONDOS BID		3,228,392,486.60	2,975,067,735.88
BUENOS AIRES	6-CVL-1457-0718	PROPIOS	1,781,544,248.24	1,781,544,248.24
CORREDORES	6-CVL-1416-0816-A	PROPIOS	1,348,348,496.30	461,213,116.71
DOTA	1-CVL-1461-0419	PROPIOS	1,011,432,000.00	774,812,790.90
GUATUSO	2-ED-1442-917	PROPIOS	150,000,000.00	538,499.99
MONTES DE ORO	6-A-1425-0117	PROPIOS	153,118,894.06	105,190,183.25
NARANJO	2-PQ-1439-0617	PROPIOS	245,280,345.00	98,807,939.74
SAN CARLOS	2-PREINVER-1410-0915-A	PROPIOS	49,938,958.85	49,938,958.85
SAN RAMÓN	2-PREEINVER-RS-1421-1116-A	PROPIOS	28,537,905.00	28,537,905.00
SAN RAMÓN	2-T-1447-0917	PROPIOS	140,000,000.00	93,800,000.00
TILARAN	5-EQ-1420-1016-A	PROPIOS	82,055,170.92	20,562,963.06
TURRIALBA	3-A-1411-0316-A	PROPIOS	696,565,360.00	667,759,753.99
	TOTAL FONDOS PROPIOS		5,686,821,378.37	4,082,706,359.73
TUCURRIQUE C.M.D.	3-VEH-1402-0315	TERRITORIAL	15,463,917.53	15,463,917.53
ABANGARES	5-A-1413-0716	TERRITORIAL	1,374,392,783.00	628,871,954.52
ABANGARES	5-CVL-1450-1017	TERRITORIAL	3,015,000,000.00	1,529,467,208.04
ABANGARES	5-PRE-INVER-A-1360-0612	TERRITORIAL	36,623,758.76	21,315,027.60
ALVARADO	3-PREINVER-A-1441-0617	TERRITORIAL	60,667,046.87	48,712,420.17
ASERRI	1-A-1385-1113	TERRITORIAL	90,000,000.00	1,552,006.90
ASERRI	1-PREINV-A-1366-0912	TERRITORIAL	23,038,877.26	491,219.54
BELÉN	4-PTE-1371-0912	TERRITORIAL	191,707,633.00	6,315,133.50
BUENOS AIRES	6-CVL-1457-0718-A	TERRITORIAL	1,781,544,248.24	1,781,544,248.24
CAÑAS	5-REC-1387-0214	TERRITORIAL	124,742,268.04	152,790.00
ESCAZU	1-ACC-1345-0511	TERRITORIAL	271,714,000.00	231,866.51
GARABITO	6-CVL-1424-1216	TERRITORIAL	303,680,393.30	131,829.78
GOLFITO	6-CD-EC-1448-0917	TERRITORIAL	610,024,463.85	185,117,152.75
GRECIA	2-AmCr-AC-1443-0617	TERRITORIAL	448,393,030.00	448,393,030.00
GUACIMO	7-ED-1365-0912	TERRITORIAL	442,258,979.00	2,684,630.45
GUACIMO	7-ED-1440-0617	TERRITORIAL	40,000,000.00	30,152,083.76
GUATUSO	2-ACLPL-1434-0417	TERRITORIAL	153,799,364.50	135,395,110.50
JIMENEZ	3-PREINVER-A-1437-0617	TERRITORIAL	32,333,567.14	10,268,020.53
MATINA	7-EQ-1399-1214	TERRITORIAL	206,185,567.00	2,277,784.00
NARANJO	2-ahh-1382-1113	TERRITORIAL	110,906,296.39	40,520,782.50
PEREZ ZELEDON	1-CVL-1460-0818	TERRITORIAL	4,000,000,000.00	3,055,013,506.21
SAN RAMON	2-CVL-1415-0816	TERRITORIAL	1,012,658,227.00	305,857,875.73
SANTA BARBARA	4-A-1398-0115	TERRITORIAL	160,000,000.00	152,112,900.00
SANTO DOMINGO	4-A-1432-0417	TERRITORIAL	919,728,668.04	740,374,986.18
TILARAN	5-EQ-1393-1014	TERRITORIAL	65,203,350.52	65,203,350.52
TURRIALBA	3-A-1412-0316	TERRITORIAL	144,587,628.00	144,587,628.00
	TOTAL FONDOS TERRITORIAL		15,634,654,067.44	9,352,208,463.46
ACOSTA	1-REC-1426-0117	VENTAS	78,488,833.00	5,235,026.02
CARTAGO	3-AS-A-1386-1113-A	VENTAS	2,243,952,049.45	940,536,956.13
SAN RAMÓN	2-RS-1453-0618	VENTAS	500,000,000.00	500,000,000.00
SANTO DOMINGO	4-REC-1429-0317-B	VENTAS	567,010,309.00	10,085,059.00
	TOTAL FONDOS VENTAS		3,389,451,191.45	1,455,857,041.15
	TOTAL GENERAL		27,939,319,123.86	17,865,839,600.22

Fuente: Datos recopilados por el Departamento de Administración Hacendaria del IFAM, 2020.

En la tabla N° 6 se detalla la totalidad de operaciones crediticias con los gobiernos locales al 31 de diciembre 2019.

Para el 2020, el IFAM ya ha programado la estimación de desembolsos, según los compromisos contractuales ya adquiridos, los cuales ascienden a ¢ 11.543.205.15 miles. Vale destacar que, debido al excedente anterior, el IFAM prevé atender tales requerimientos de la siguiente manera:

- Utilizar el superávit de cartera crediticia de ¢7.946.877.30 miles
- Utilizar un porcentaje de los recursos del Superávit Libre y asignar nuevos recursos a la cartera crediticia por la suma ¢2.487.454.30 miles.
- Utilizar los ingresos del 2020 por concepto de intereses sobre inversiones, intereses sobre préstamos y recuperaciones sobre créditos, estimados en ¢3.562.224.30 miles.
- Puesto que la fuente de financiamiento con mayores problemas es la de “Fondos Territorial”, la Junta Directiva ha autorizado una venta de cartera crediticia entre fondos, mediante el traslado de recursos provenientes de los “Fondos Territorial” a “Fondos Propios”, por un monto de ¢2.487.454.30 miles, y se han asignado ¢1.000.000.00 miles de “Fondos Territorial” a “Fondos BID”, cuyo total es de ¢3.487.454.30 miles.

Debido a las decisiones tomadas y su implementación, anteriormente descrita, el IFAM puede disponer de ¢13.996.556.39 miles para atender la totalidad de requerimientos de desembolsos del año 2020.

**Tabla N° 7. Cartera Crediticia proyectada para el 2020
Recursos de Superávit vs Compromisos Contractuales
(En miles de colones)**

Detalle	Propios	Territorial	Ventas	BID	IBI 2%	TOTALES
Superávit al 31 de diciembre de 2019	3,354,947.97	930,365.15	1,496,874.46	1,941,109.36	223,580.35	7,946,877.30
Estimación Ingresos PPTO. 2020	266,785.78	2,298,157.39	630,820.05	326,113.31	40,348.26	3,562,224.79
Asignación de Nuevos Recursos 2020	2,487,454.30	0.00	0.00	0.00	0.00	2,487,454.30
Venta de Cartera Crediticia en Fondos	-2,487,454.30	3,487,454.30	0.00	-1,000,000.00	0.00	0.00
TOTAL RECURSOS PARA EL 2020	3,621,733.76	6,715,976.84	2,127,694.51	1,267,222.67	263,928.61	13,996,556.39
Estimación de Desembolsos 2020	2,636,340.50	6,211,902.17	983,965.00	1,710,997.48	0.00	11,543,205.15
Excedente o faltante proyectado	985,393.26	504,074.67	1,143,729.51	- 443,774.81	263,928.61	2,453,351.25

Fuente: Datos recopilados por el Departamento de Administración Hacendaria del IFAM, 2020.

En la tabla N.º8 se muestran los compromisos contractuales adquiridos al 31 de diciembre de 2019, asimismo, se presentan las estimaciones de desembolsos para el año 2020, y los compromisos pendientes de ser atendidos en el 2021, cuyo total es de ₡6.322.634.45 miles.

Tabla N° 8. Estimación de desembolsos para el 2020 y saldos a desembolsar para el 2021

Municipalidad	Operación	Fondo	Monto del Crédito	Saldo por Desembolsar	Estimación Desembolsos 2020	Saldos por Desembolsar 2021
DOTA	1-CVL-1461-419-A	BID	252,858,000.00	193,703,197.73	193,703,197.72	0.01
GUATUSO	2-ACLPL-1434-0417-A	BID	1,384,194,280.50	1,384,194,280.50	1,384,194,280.00	0.50
SAN RAMÓN	2-ED-1462-0519	BID	151,340,206.10	20,170,257.65	20,000,000.00	170,257.65
SANTA BARBARA	4-A-1398-0115-A	BID	1,440,000,000.00	1,377,000,000.00	113,100,000.00	1,263,900,000.00
	TOTAL FONDOS BID		3,228,392,486.60	2,975,067,735.88	1,710,997,477.72	1,264,070,258.16
BUENOS AIRES	6-CVL-1457-0718	PROPIOS	1,781,544,248.24	1,781,544,248.24	485,000,000.00	1,296,544,248.24
CORREDORES	6-CVL-1416-0816-A	PROPIOS	1,348,348,496.30	461,213,116.71	461,213,116.71	0.00
DOTA	1-CVL-1461-0419	PROPIOS	1,011,432,000.00	774,812,790.90	774,812,790.92	-0.02
GUATUSO	2-ED-1442-917	PROPIOS	150,000,000.00	538,499.99	0.00	538,499.99
MONTES DE ORO	6-A-1425-0117	PROPIOS	153,118,894.06	105,190,183.25	0.00	105,190,183.25
NARANJO	2-PQ-1439-0617	PROPIOS	245,280,345.00	98,807,939.74	197,615,879.48	-98,807,939.74
SAN CARLOS	2-PREINVER-1410-0915-A	PROPIOS	49,938,958.85	49,938,958.85	49,938,958.85	0.00
SAN RAMÓN	2-PREINVER-RS-1421-1116-A	PROPIOS	28,537,905.00	28,537,905.00	0.00	28,537,905.00
SAN RAMÓN	2-T-1447-0917	PROPIOS	140,000,000.00	93,800,000.00	0.00	93,800,000.00
TILARAN	5-EQ-1420-1016-A	PROPIOS	82,055,170.92	20,562,963.06	0.00	20,562,963.06
TURRIALBA	3-A-1411-0316-A	PROPIOS	696,565,360.00	667,759,753.99	667,759,753.99	0.00
	TOTAL FONDOS PROPIOS		5,686,821,378.37	4,082,706,359.73	2,636,340,499.95	1,446,365,859.78
TUCURRIQUE C.M.D.	3-VEH-1402-0315	TERRITORIAL	15,463,917.53	15,463,917.53	0.00	15,463,917.53
ABANGARES	5-A-1413-0716	TERRITORIAL	1,374,392,783.00	628,871,954.52	100,000,000.00	528,871,954.52
ABANGARES	5-CVL-1450-1017	TERRITORIAL	3,015,000,000.00	1,529,467,208.04	1,529,000,000.00	467,208.04
ABANGARES	5-PRE-INVER-A-1360-0612	TERRITORIAL	36,623,758.76	21,315,027.60	0.00	21,315,027.60
ALVARADO	3-PREINVER-A-1441-0617	TERRITORIAL	60,667,046.87	48,712,420.17	48,712,420.17	0.00
ASERRI	1-A-1385-1113	TERRITORIAL	90,000,000.00	1,552,006.90	0.00	1,552,006.90
ASERRI	1-PREINV-A-1366-0912	TERRITORIAL	23,038,877.26	491,219.54	0.00	491,219.54
BELEN	4-PTE-1371-0912	TERRITORIAL	191,707,633.00	6,315,133.50	0.00	6,315,133.50
BUENOS AIRES	6-CVL-1457-0718-A	TERRITORIAL	1,781,544,248.24	1,781,544,248.24	485,000,000.00	1,296,544,248.24
CAÑAS	5-REC-1387-0214	TERRITORIAL	124,742,268.04	152,790.00	0.00	152,790.00
ESCAZU	1-ACC-1345-0511	TERRITORIAL	271,714,000.00	231,866.51	0.00	231,866.51
GARABITO	6-CVL-1424-1216	TERRITORIAL	303,680,393.30	131,829.78	0.00	131,829.78
GOLFITO	6-CD-EC-1448-0917	TERRITORIAL	610,024,463.85	185,117,152.75	81,000,000.00	104,117,152.75
GRECIA	2-AmCr-AC-1443-0617	TERRITORIAL	448,393,030.00	448,393,030.00	0.00	448,393,030.00
GUACIMO	7-ED-1365-0912	TERRITORIAL	442,258,979.00	2,684,630.45	0.00	2,684,630.45
GUACIMO	7-ED-1440-0617	TERRITORIAL	40,000,000.00	30,152,083.76	30,152,083.60	0.16
GUATUSO	2-ACLPL-1434-0417	TERRITORIAL	153,799,364.50	135,395,110.50	135,395,110.50	0.00
JIMENEZ	3-PREINVER-A-1437-0617	TERRITORIAL	32,333,567.14	10,268,020.53	10,267,568.10	452.43
MATINA	7-EQ-1399-1214	TERRITORIAL	206,185,567.00	2,277,784.00	0.00	2,277,784.00
NARANJO	2-ahh-1382-1113	TERRITORIAL	110,906,296.39	40,520,782.50	0.00	40,520,782.50
PEREZ ZELEDON	1-CVL-1460-0818	TERRITORIAL	4,000,000,000.00	3,055,013,506.21	3,052,000,000.00	3,013,506.21
SAN RAMON	2-CVL-1415-0816	TERRITORIAL	1,012,658,227.00	305,857,875.73	0.00	305,857,875.73
SANTA BARBARA	4-A-1398-0115	TERRITORIAL	160,000,000.00	152,112,900.00	0.00	152,112,900.00
SANTO DOMINGO	4-A-1432-0417	TERRITORIAL	919,728,668.04	740,374,986.18	740,374,986.14	0.04
TILARAN	5-EQ-1393-1014	TERRITORIAL	65,203,350.52	65,203,350.52	0.00	65,203,350.52
TURRIALBA	3-A-1412-0316	TERRITORIAL	144,587,628.00	144,587,628.00	0.00	144,587,628.00
	TOTAL FONDOS TERRITORIAL		15,634,654,067.44	9,352,208,463.46	6,211,902,168.51	3,140,306,294.95
ACOSTA	1-REC-1426-0117	VENTAS	78,488,833.00	5,235,026.02	0.00	5,235,026.02
CARTAGO	3-AS-A-1386-1113-A	VENTAS	2,243,952,049.45	940,536,956.13	940,965,000.00	-428,043.87
SAN RAMÓN	2-RS-1453-0618	VENTAS	500,000,000.00	500,000,000.00	43,000,000.00	457,000,000.00
SANTO DOMINGO	4-REC-1429-0317-B	VENTAS	567,010,309.00	10,085,059.00	0.00	10,085,059.00
	TOTAL FONDOS VENTAS		3,389,451,191.45	1,455,857,041.15	983,965,000.00	471,892,041.15
	TOTAL GENERAL		27,939,319,123.86	17,865,839,600.22	11,543,205,146.18	6,322,634,454.04

Fuente: Datos recopilados por el Departamento de Administración Hacendaria del IFAM, 2020.

Es importante destacar que se han realizado grandes esfuerzos para honrar los compromisos contractuales con los gobiernos locales y, aun así, se mantienen saldos que deberán ser atendidos con los ingresos proyectados para el 2021, por lo cual la Institución no está en capacidad de autorizar nuevos créditos a las municipalidades.

Adicionalmente, la situación de emergencia nacional, generada la enfermedad COVID-19, ha disminuido los ingresos municipales, por tanto, el IFAM ha gestionado un programa de alivio financiero para los gobiernos locales.

Este programa fue autorizado por la Junta Directiva mediante el acuerdo primero, capítulo uno, de la sesión extraordinaria N.º10-2020, celebrada el día 04 de abril de 2020; en el cual se autoriza a aquellas corporaciones municipales, que así lo necesiten, a solicitar expresa y formalmente, un aplazamiento del servicio a las deudas mantenidas con la Institución, hasta por un período máximo e improrrogable de seis meses, contemplado para el lapso del 01 de abril de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2020, de conformidad con el artículo N.º79 del *Reglamento de Financiamiento del IFAM*.

En el caso de que se acepte el aplazamiento por ese período, los intereses generados en ese lapso se acumularán y cobrarán en cinco cuotas mensuales y consecutivas, comprendidas de octubre de 2020 a febrero de 2021. Los intereses generados durante el período de cobro se capitalizan al monto de la deuda principal, por lo cual la cuota se recalcula por el período del plazo restante del crédito, sin que se vea reducido por el período de aplazamiento otorgado. Esta medida permitirá que la cuota recalculada se empiece a pagar a partir del mes de marzo del 2021.

Es importante señalar que la aplicación del programa de alivio financiero produce efectos importantes en el flujo de caja del Instituto, debido a la disminución de los

ingresos percibibles durante el 2020 y 2021, lo cual aumentará el contenido deficitario de las fuentes de financiamiento del IFAM.

3.3. Análisis del área de servicios sustantivos del Instituto

La asistencia técnica, el financiamiento, la capacitación y la formación son las funciones sustantivas del Instituto, éstas se transforman en una oferta de servicios para el mejoramiento del quehacer municipal, y son producto del conocimiento del Régimen Municipal, el cual enfrenta retos, desafíos y demanda, para lo cual dispone de una plataforma de prestación, una normativa y unos procedimientos.

A continuación, se lista un conjunto de problemas detectados en el área sustantiva del IFAM, la cual se encarga de las labores de mencionadas previamente:

- Existe una normativa que no es consecuente con la nueva estructura en todo nivel y procesos.
- La capacidad de colocación se ha rebasado, por lo tanto, se debe crear una restricción de colocación o de promoción de nuevos financiamientos.
- Los procedimientos utilizados fungieron como respuesta parcial y personal de las necesidades de ejecución y están desalineados en relación con la nueva estructura organizacional.
- En su mayoría, las prácticas empleadas para implementar la fiscalización son poco estructuradas e informales, lo cual dificulta el mantener un expediente con correspondencia oficial; además, son poco efectivas en cuanto a la trazabilidad de los créditos otorgados.
- Existen expedientes de operaciones de financiamiento desactualizados.
- El proceso sustantivo carece de habilitadores tecnológicos y adolece de un rezago en tecnología.
- Los sistemas gerenciales poco eficientes para el control.
- Existe una subejecución presupuestaria.

- El departamento sustantivo evidencia dificultades para responder a la demanda de financiamiento, esto por falta de inyección de recursos frescos para cumplir su propósito.
- El sistema de alerta temprana o control interno es poco efectivo y no responde a un análisis adecuado de los riesgos.

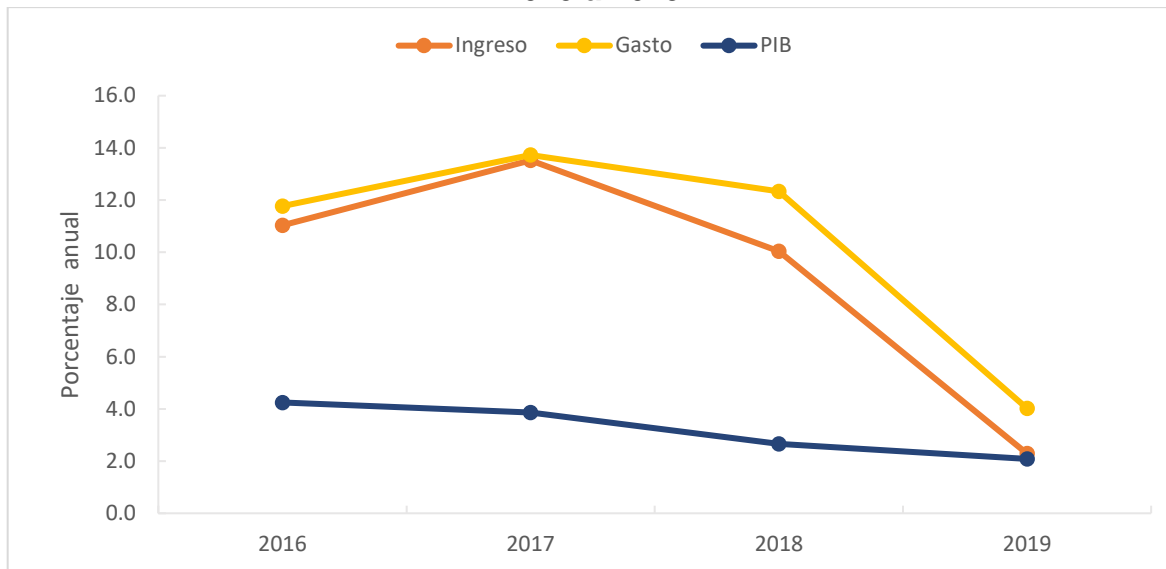
3.4. Análisis de las finanzas municipales

Las corporaciones municipales desempeñan un papel relevante para la república costarricense, tanto en el ámbito económico como en el político. Los ingresos y gastos municipal en términos reales han experimentado una tendencia creciente desde el 2015. Respecto de los ingresos, se generó un crecimiento promedio de un 9.2%, y en los gastos, de un 10,5%; no obstante, para el ejercicio económico del 2019, este incremento descendió a un 2.3% y 4%, respectivamente.

Asimismo, es importante destacar que tal crecimiento fue superior al doble del experimentado por el Producto Interno Bruto (PIB), con excepción del 2019. No obstante, para el 2019, este porcentaje puede resultar poco significativo en comparación con todo el Sector Público No Financiero (9%) y el Gobierno Central (58,5%).,

Esas tendencias de largo plazo del crecimiento real del gasto municipal y de los ingresos totales se muestran en el gráfico N.º15

**Gráfico N° 15. Nivel de ingresos y gastos totales municipales y PIB
2015 a 2019**



Fuente: información obtenida del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), 2020.

Las municipalidades tienen a su cargo diversidad de funciones y competencias, dentro de las cuales se pueden mencionar la administración tributaria, la fijación de precios y tasas por los servicios prestados, así como la percepción de ingresos asignados mediante las leyes de la República. Esa diversidad de los ingresos municipales y su utilización –principalmente para fines específicos– hacen compleja la administración de los fondos públicos y les demandan a los jefes de las alcaldías un estricto control, como garantía razonable para el manejo eficiente, eficaz y transparente de los recursos a su cargo, además de resultar relevantes para la rendición de cuentas sobre las gestiones realizadas.

El presupuesto municipal es una herramienta que deben utilizar las autoridades (alcaldía y concejo) y demás funcionarios municipales, para la asignación y ejecución de los recursos financieros que administran, los cuales, por ser limitados y con diversidad de aplicación, requieren de decisiones estratégicas en la atención de obras comunales prioritarias y de los requerimientos institucionales; todo ello es fundamental para la prestación de los servicios municipales. En ese sentido, el presupuesto contribuye al cumplimiento del Plan Anual Operativo y facilita el

alcance de los objetivos y metas propuestos en cada uno de los programas presupuestarios establecidos, de acuerdo con el valor público que la Institución debe aportar a la sociedad.

De ahí surge la importancia de contar con normas de gestión de las finanzas municipales y de política presupuestaria que procuren el cumplimiento de los objetivos encomendados a los gobiernos locales, en armonía con un adecuado crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal. Algunas de las disposiciones presupuestarias más relevantes para el sector municipal se encuentran en el capítulo IV del *Código Municipal* (artículos 100-114); dentro de las cuales se destaca el carácter administrativo del presupuesto y, por tanto, se deben cumplir los principios presupuestarios como: universalidad, equilibrio, anualidad, vinculación plan-presupuesto y financiamiento de gasto corriente, entre otros.

El ordenamiento jurídico vigente contempla algunos límites referentes a la obligación de incluir todos los ingresos y egresos probables; además, en ningún caso los egresos pueden superar los ingresos. También, se toma en cuenta que las municipalidades no pueden destinar más de un 40% de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración (artículo N.º102 del *Código Municipal*), entendiendo estos como los egresos corrientes que no implican costos directos de los servicios municipales.

Existe otro límite aplicable al sector municipal, consistente en que el presupuesto ordinario aprobado requiere que el Concejo Municipal concuerde en aceptar las modificaciones a un programa mediante la votación de las dos terceras partes de sus miembros. También, el presupuesto ordinario no puede ser modificado para aumentar sueldos ni crear nuevas plazas, salvo excepciones.

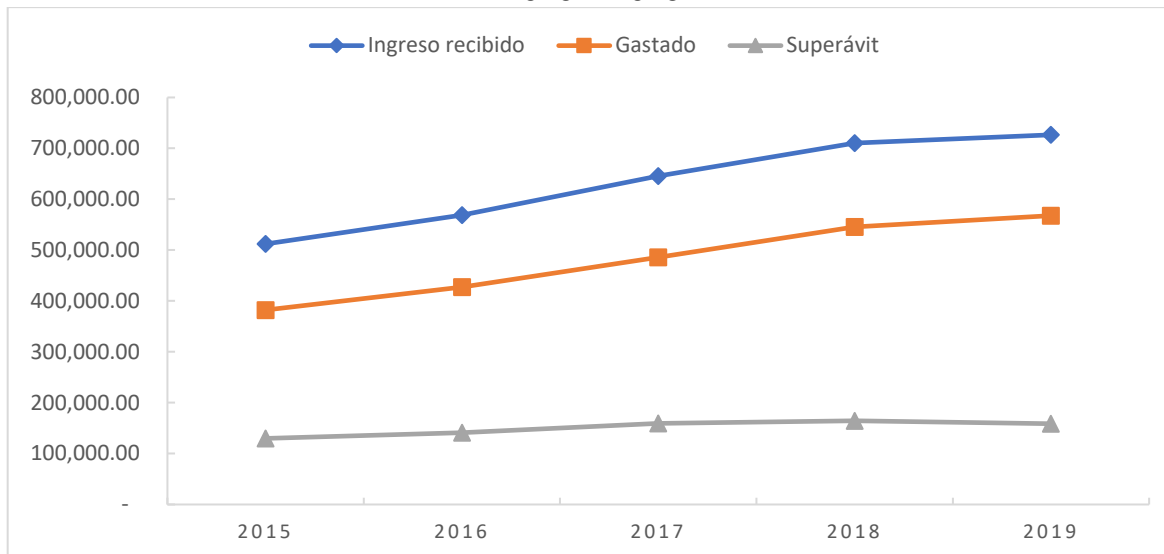
Además, las municipalidades no están facultadas para nombrar funcionarios ni adquirir compromisos económicos si no existiere subpartida presupuestaria que ampare el egreso, o cuando la subpartida aprobada esté agotada o resulte

insuficiente; tampoco podrán pagar con cargo a una subpartida de egresos que correspondan a otra.

Ahora bien, el artículo N.º6 de la *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos* (LAFRPP), como regla fiscal, dispone que no se deben financiar los gastos corrientes con ingresos de capital para atender la sostenibilidad de las cuentas fiscales, lo cual se establece como un principio presupuestario aplicable a todo el sector público. Este artículo tiene su correlativo en el artículo N.º110 del *Código Municipal*, donde también se señala que las municipalidades solo pueden financiar sus gastos fijos ordinarios con ingresos ordinarios de la municipalidad, y que los ingresos extraordinarios sólo podrán obtenerse mediante presupuestos extraordinarios, los cuales podrán destinarse a reforzar programas vigentes o nuevos.

A pesar de estas normas de balance y gestión presupuestaria, existen deficiencias en la administración financiera de varias municipalidades, las cuales ponen en riesgo el empleo efectivo de los fondos públicos. La Contraloría General de la República, durante su labor fiscalizadora del Sector Municipal, ha determinado déficits recurrentes en presupuestos de varias municipalidades por sumas importantes; también, se han detectado elevados índices de morosidad, crecimiento de inversiones transitorias con recursos del superávit, y acumulación de recursos en la Caja Única del Estado. Además, el financiamiento mediante el endeudamiento ha tomado importancia en los últimos años.

Gráfico N° 16. Ingresos, gastos y superávit total de los gobiernos locales 2015 – 2019



Fuente: información obtenida del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), 2020.

Según se muestra en el gráfico N.º16, los ingresos y gastos de las corporaciones municipales han experimentado una expansión importante, al aumentar de un 42% en sus ingresos, en el 2019, respecto de lo percibido en el 2015. Si bien es cierto que el gasto ha mantenido una tendencia superior (49%), la aprobación por parte del legislador de varias reformas ha proporcionado una mayor descentralización del Estado costarricense, la cual permite la entrega de transferencias de capital provenientes del presupuesto de la República. Bajo ese contexto, el cambio estructural de las finanzas municipales ha producido un crecimiento de los servicios públicos ofrecidos y, por ende, su ámbito de acción. Según Aguilar (2019), el gasto real por habitante se duplicó durante las administraciones del 2002 al 2014, variando de ₡3.209, por cada costarricense, a ₡7.199.

La línea de color gris, correspondiente a superávit, atañe a la sumatoria de los diferentes saldos de caja que se han presentado en el período presupuestario.

Los gobiernos locales cuentan con diferentes fuentes de ingresos, a saber:

- **Ingresos corrientes:** Incluyen los ingresos de carácter tributario, contribuciones sociales, ingresos no tributarios y transferencias corrientes.
- **Ingresos de capital:** Incorporan los ingresos por venta de activos, recuperación y anticipos por obra de utilidad pública, recuperación de préstamos, transferencias de capital y otros ingresos de capital.
- **Ingresos de financiamiento:** Abarcan financiamiento interno, financiamiento externo, recursos de vigencias anteriores y recursos de emisión monetaria.

Los ingresos corrientes son la principal fuente debido al cobro de los tributos. Mediante la promulgación de la Ley N.º 7509, en el año 1995, los gobiernos locales obtuvieron la potestad de constituirse en Administración Tributaria para realizar valoraciones, facturar, recaudar, fiscalizar, tramitar los cobros respectivos, y gestionar, en sus respectivos territorios, el impuesto sobre bienes inmuebles establecido en esa normativa. Con la entrada en vigor de la *Ley de Autorización para la Condonación Tributaria en el Régimen Municipal*, N.º 9587150, las municipalidades, por una única vez, pudieron otorgar a los sujetos pasivos la condonación total del pago de los recargos, los intereses y las multas que adeudaban por concepto de impuestos, tasas, servicios municipales, y por el impuesto sobre bienes inmuebles. La finalidad era generar un impacto positivo en la recaudación, y por ende, mejorar las finanzas de los gobiernos locales que se acogieran a esa Ley.

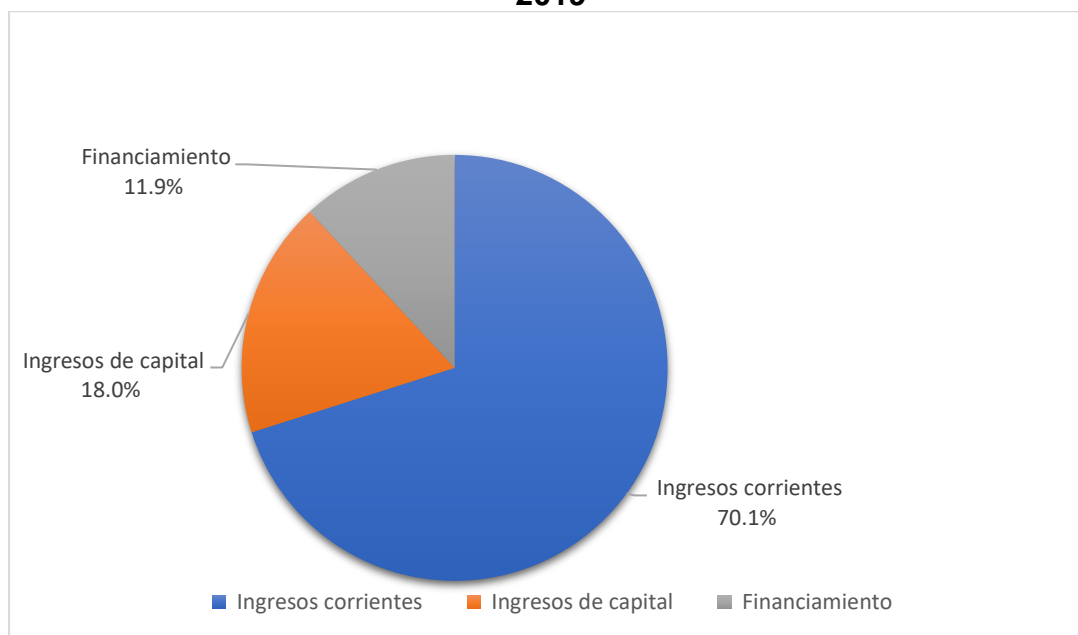
Los ingresos de capital incluyen el rubro de transferencias de capital, las cuales se componen de los aportes del Gobierno Central por la suma de ¢108.109 millones (98,9% de estos ingresos). Entre los aportes más significativos se encuentra el “Impuesto a los Combustibles”, establecido en la *Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria*, Ley N.º 8114, el cual favorece a las municipalidades en la atención de la red vial cantonal. Otras transferencias de capital relevantes corresponden a las originados en las leyes, N.º7313, *Redistribución del Impuesto al Banano*; N.º9154,

Puestos Fronterizos Terrestres; y N.º9156, Derechos de Salida del Territorio Nacional.

En relación con los ingresos por financiamiento, los recursos de vigencias anteriores registran en total un monto de ₡44.755 millones, conformado por el superávit libre, cuya suma es de ₡14.887 millones, y superávit específico, por ₡29.869 millones. Esta fuente de financiamiento depende de los resultados de la liquidación presupuestaria del año anterior, por lo tanto, los montos por presupuestar varían de acuerdo con la ejecución presupuestaria realizada.

Finalmente, es importante destacar que, por medio de la fuente de financiamientos, en el 2019, las corporaciones obtuvieron ingresos por ₡27.557 millones. Entre las principales entidades prestamistas figuran el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR).

Gráfico N° 17. Composición de los ingresos de los gobiernos locales 2019



Fuente: información obtenida del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), 2020.

En los presupuestos iniciales para el 2019, los ingresos corrientes constituyen la mayor fuente de financiamiento de las municipalidades (70,1% del presupuesto total), seguidos por los Ingresos de Capital (18%), y finalmente, pero no menos importantes, los Ingresos por Financiamiento (11,9%).

Se debe destacar el nivel de dependencia que muestran algunos gobiernos locales, respecto de los recursos transferidos por el Gobierno Central. De acuerdo con la información consignada en el SIPP y por las propias instituciones, los recursos que transfiere el Gobierno Central representan más del 60% de los ingresos para algunas municipalidades. Dentro de ese grupo se encuentran los cantones de Guatuso, cuyas transferencias desde el Gobierno Central representaron el 81% de sus ingresos corrientes y de capital, en 2018; Turrubares, con un porcentaje del 75%; Buenos Aires, 74%; y Los Chiles, 72%. Esto se muestra en la tabla N.º9.

Tabla N° 9. Transferencias del Gobierno Central como porcentajes de los ingresos corrientes y de capital en municipalidades seleccionados 2010-2018

Municipalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Municipalidad de Guatuso	71%	65%	65%	72%	28%	65%	70%	75%	81%
Municipalidad de Turrubares	72%	54%	26%	51%	44%	48%	60%	68%	75%
Municipalidad de Buenos Aires	61%	51%	54%	52%	50%	49%	60%	67%	74%
Municipalidad de Los Chiles	68%	58%	67%	59%	62%	41%	70%	73%	72%
Municipalidad de Coto Brus	65%	59%	49%	43%	50%	36%	49%	63%	69%
Municipalidad de La Cruz	33%	34%	28%	27%	63%	57%	61%	61%	69%
Municipalidad de León Cortés	68%	61%	70%	52%	50%	47%	63%	68%	69%
Municipalidad de Dota	65%	60%	41%	40%	41%	44%	66%	68%	67%
Municipalidad de Talamanca	-	48%	57%	42%	57%	49%	60%	60%	64%
Municipalidad de Acosta	65%	51%	39%	51%	46%	41%	48%	57%	63%

Fuente: Datos suministrados por la CGR, 2020.

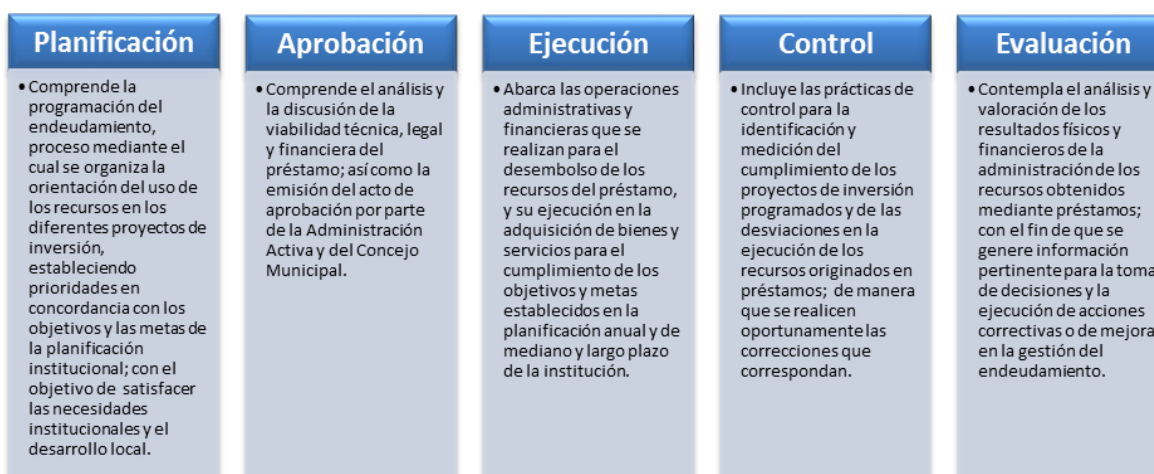
Legalmente, y de conformidad con lo establecido en el Título III del Código Municipal (Ley N.º7794), las municipalidades están habilitadas para obtener recursos por la vía del endeudamiento mediante préstamos o la emisión de bonos.

El endeudamiento consiste en obtener recursos con el propósito de cubrir las necesidades derivadas de la insuficiencia de los ingresos corrientes y de capital, mediante la utilización de créditos. Por su parte, la gestión del financiamiento consiste en establecer y ejecutar una estrategia de financiamiento de proyectos prioritarios para el logro de objetivos institucionales en procura del desarrollo local.

Con respecto a las operaciones crediticias, estas deben ser previamente aprobadas por el Concejo Municipal. La normativa atinente no establece niveles máximos u óptimos de endeudamiento. Esta opción de financiamiento consiste en obtener recursos a fin de cubrir las necesidades derivadas de la insuficiencia de los ingresos corrientes y de capital; lo cual implica a su vez el comprometer ingresos para la atención de la deuda (intereses y amortización); por ello, los gobiernos locales están obligados a incluir en sus presupuestos las partidas suficientes para cumplir con los compromisos adquiridos.

La gestión del endeudamiento consiste en un proceso sistemático, racional e integrado por diferentes fases. En la figura N.º6 se muestran las fases estructuradas a partir del proceso que llevan a cabo las municipalidades que son objeto de fiscalización.

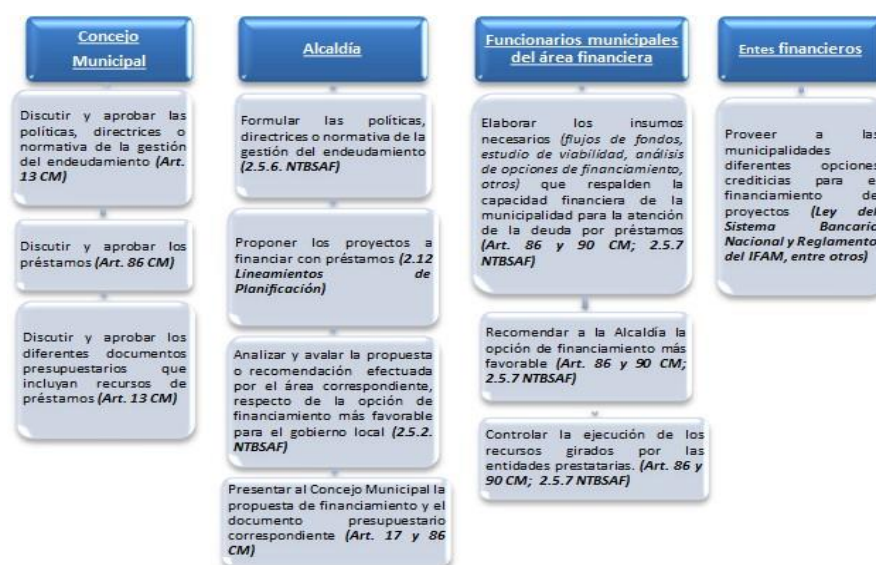
Figura N° 8. Fases de la gestión del endeudamiento en las municipalidades



Fuente: Contraloría General de la República, 2019.

En el proceso de endeudamiento participan diferentes actores con competencias específicas. El marco jurídico que regula el endeudamiento en el sector municipal destaca un conjunto de atribuciones. En el anexo N.º2 se detallan cinco variables asociadas con la gestión del endeudamiento y su vinculación con la normativa existente.

Figura N° 9. Atribuciones de las instancias que participan en la gestión del endeudamiento



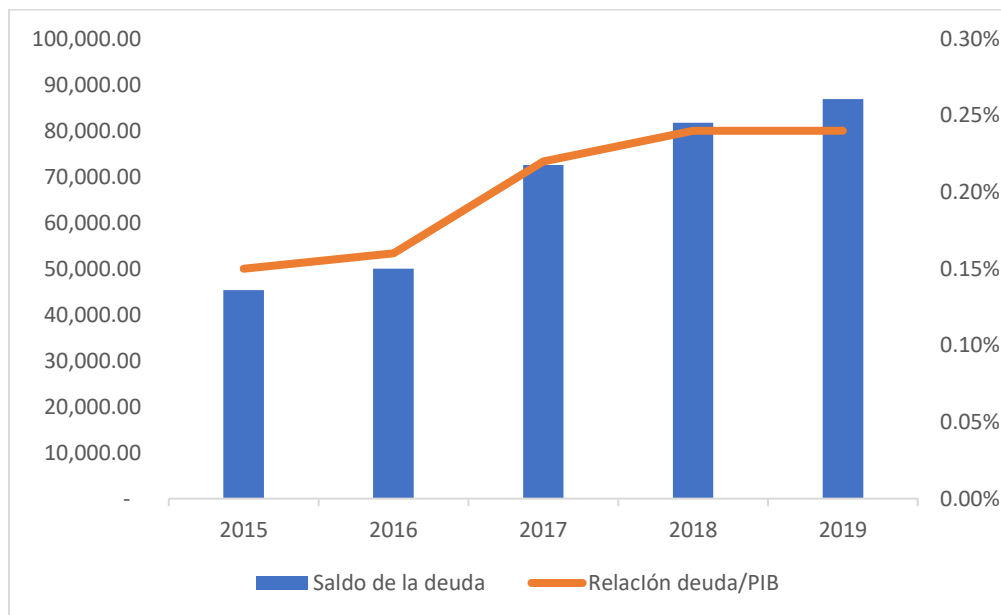
Fuente: Contraloría General de la República, 2019.

En el ámbito de los gobiernos locales, el financiamiento por medio de préstamo ha adquirido relevancia en los últimos años, pues se ha constituido en un medio de apalancamiento para promover inversión en proyectos que procuren el desarrollo económico y social de los territorios, así como el mejoramiento de la prestación de servicios básicos a la ciudadanía, de conformidad con la razón de ser de esas instituciones, lo cual se encuentra definido en el *Código Municipal*.

De acuerdo con datos de la Dirección General de Crédito Público (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda, el endeudamiento del sector municipal ha aumentado de ₡45.327 millones, en 2015, y a ₡86.888 millones, en 2019 (0,2% del

PIB), lo cual representa un incremento del 91,7% en las deudas por créditos en los gobiernos locales. El gráfico N.º18 muestra que el financiamiento mediante el endeudamiento ha tomado importancia en los últimos años y se ha convertido en una práctica común en el sector municipal.

**Gráfico N° 18. Deuda de los gobiernos locales del 2015 al 2019
(en millones de colones)**

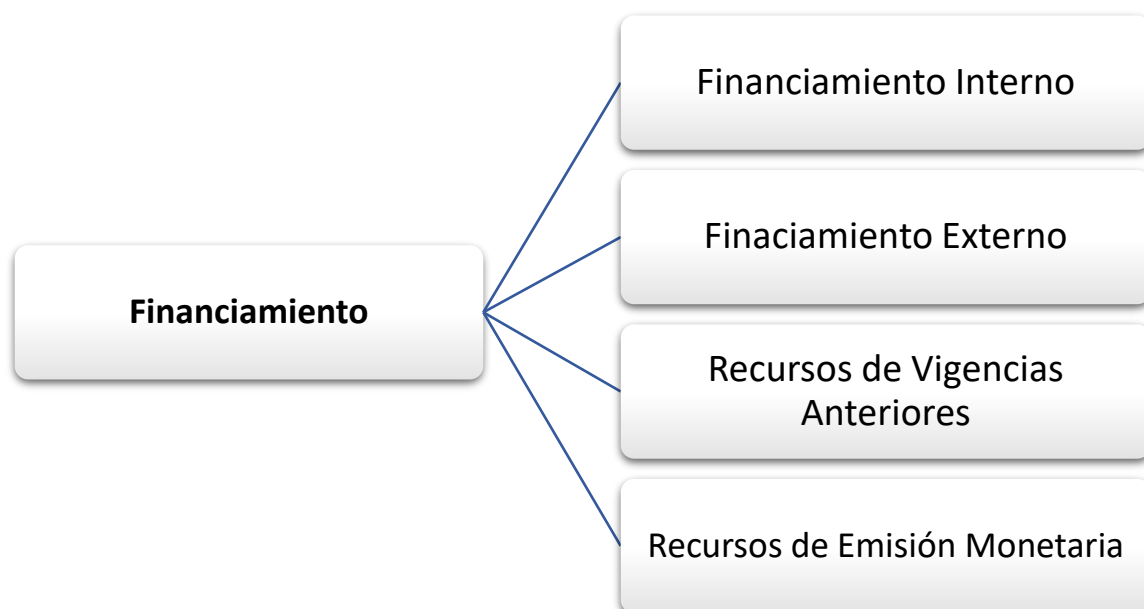


Fuente: datos suministrados por Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM).

En el gráfico N° 18 se puede apreciar que en el último lustro el endeudamiento municipal ha registrado cifras menores a un 0,3% en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) del país; sin embargo, la tasa de variación del endeudamiento municipal (91,7%), en el período 2015-2019, ha sido ampliamente superior a las tasas en las que ha crecido la deuda pública del Gobierno Central (76,8%) y en el Resto del Sector Público No Financiero (35,2%).

De acuerdo con el “Clasificador de los Ingresos del Sector Público del Ministerio de Hacienda”, las corporaciones municipales pueden obtener opciones de financiamiento, lo cual se muestra mediante la siguiente estructura:

Figura N° 10. Clasificador de los Ingresos del Sector Público del Ministerio de Hacienda



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda, 2020.

Esos cuatro niveles de fuentes de ingreso de financiamiento, a su vez, se pueden subdividir en otras cuentas, de acuerdo con el origen de los recursos y lo establecido en el marco normativo correspondiente. El financiamiento, el endeudamiento interno y los préstamos son conceptos ligados a la gestión financiera.

Si se toman en consideración los recursos obtenidos por las corporaciones municipales mediante la obtención de préstamos directos con residentes en el país durante el 2019, la cual incluye: *Préstamos directos del Gobierno Central, Préstamos directos de Órganos Desconcentrados, Préstamos directos de Instituciones Descentralizadas no Empresariales, Préstamos directos de Gobiernos Locales, Préstamos directos de Empresas Públicas no Financieras, Préstamos directos de Instituciones Públicas Financieras y Préstamos directos del Sector Privado*; el sector municipal obtuvo ingresos por ¢ 34 109 millones, dentro de los cuales las municipalidades de Santo Domingo, Santa Bárbara y San Pablo de

Heredia, Santa Cruz, San Ramón, Pérez Zeledón, Orotina, Naranjo, Liberia, Guatuso, Dota, Corredores, Cartago, Buenos Aires, Alajuela y Abangares, aumentaron su nivel de endeudamiento.

Asimismo, y con base en información proporcionada por la CGR, en el período 2015-2019, sesenta y seis municipalidades registraron ingresos totales por financiamiento, mediante préstamos por ₡80.501 millones.

Vale destacar que existen diferencias entre las cifras de endeudamiento reportadas por la Dirección General de Crédito Público y los registros administrativos de los gobiernos locales, lo cual puede incidir en la confiabilidad de los datos; no obstante, esta limitante no afecta el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Al 31 de diciembre de 2019, el ente contralor había registrado 74 préstamos vigentes entre las corporaciones que tenían una mayor fuente de ingresos por financiamiento. El monto formalizado para el total de esos créditos es de ₡49.922 millones, de los cuales, a esa fecha, las entidades prestatarias habían desembolsado a las arcas municipales ₡30.114 millones. El saldo de la deuda por esos préstamos corresponde a ₡24.353 millones, lo cual equivale al 81% de los ingresos recibidos de las entidades acreedoras.

Las municipalidades que muestran los mayores saldos pendientes de pago son las señaladas anteriormente, a saber: Naranjo, Alajuela, Pérez Zeledón, Corredores, Santa Ana y Liberia.

Tabla N° 10. Información del endeudamiento de los gobiernos locales al 31/12/2019 (en millones de colones)

Municipalidad	Monto formalizado	Total desembolsado	Saldo de deudas al 31/12/2019
<i>Naranjo</i>	8 981	6 625	5 719
Alajuela	6 690	6 370	4 584
<i>Pérez Zeledón</i>	6 982	3 766	2 908
<i>Corredores</i>	3 325	2 736	2 375
<i>Abangares</i>	4 697	2 490	1 838
<i>Santa Ana</i>	2 005	1 981	1 711
<i>Liberia</i>	2 018	1 636	1 540
<i>Santo Domingo</i>	1 892	1 169	1 098
<i>Guatuso</i>	2 851	1 088	734
<i>Dota</i>	1 602	631	631
<i>San Ramón</i>	2 344	813	575
<i>Zarcelero</i>	485	485	418
<i>San Pablo</i>	885	254	183
<i>Santa Bárbara</i>	1 600	71	71
<i>Buenos Aires</i>	3 563	-	-
Total	49 920	30 115	24 385

Fuente: Datos suministrados por la CGR, 2020.

La tabla N.º10 consigna los créditos solicitados por los gobiernos locales y desembolsados por las entidades prestatarias a las municipalidades, los cuales han sido destinados hacia diferentes propósitos, entre los cuales destaca el mejoramiento de la red vial cantonal, las obras para el acueducto municipal y otros proyectos, tales como, la compra de sistemas informáticos, la elaboración del plan regulador, los edificios municipales y la adquisición de terrenos.

Vale anotar el hecho de que el IFAM se destaca como la principal entidad acreedora que ha financiado esos créditos; no obstante, los préstamos más recientes han sido financiados mayoritariamente por el Banco Nacional de Costa Rica. Lo anterior respalda la necesidad de analizar las debilidades que actualmente presenta el Instituto en el ámbito del otorgamiento de créditos a las corporaciones municipales,

y conduce a la búsqueda de alternativas más atractivas –a la luz del principio de legalidad y de los mecanismos técnicos que correspondan– que beneficien al IFAM y al sector municipal.

Figura N° 11. Número de créditos formalizados por entidad prestataria a los gobiernos locales



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la CGR, 2020.

Las entidades acreedoras que han financiado esos créditos son el IFAM, con 38 créditos por ¢25.066 millones; el BNCR, con 30 créditos por ¢22.654 millones; y el BPDC, con 5 créditos por ¢1.331 millones. Adicionalmente, la Municipalidad de San Pablo de Heredia registra un préstamo proveniente de un fondo de preinversión, generado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Sobre este particular, se debe señalar que la CGR ha emitido lineamientos relacionados con el financiamiento a través de la obtención de préstamos; aspecto que por la autonomía municipal pueden asumir los gobiernos locales bajo su entera

responsabilidad. Entre las recomendaciones de orden técnico y legal, se señala lo siguiente:

- Determinar las garantías del pago de los intereses y la amortización del crédito
- Cumplir con el elemento esencial de la planificación
- Analizar la capacidad de ejecución de esos recursos
- Analizar la capacidad de endeudamiento del ayuntamiento, previo a la adquisición de un posible préstamo
- Determinar el porcentaje disponible para el endeudamiento, puesto que no es viable legalmente que se utilice el total del monto (100%) asignado por año en honrar una deuda.
- Analizar los riesgos que deberá asumir o no, de conformidad con el resultado de los estudios y el análisis que conlleve cada proyecto.
- Elaborar estrategias para monitorear y evaluar periódicamente las acciones y planes a su cargo
- Ejercer una estricta vigilancia sobre el comportamiento de los ingresos y los egresos municipales.

Asimismo, 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, períodos de gracia, plazos, gastos de formalización, entre otros); por ello, 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.

Lo anterior confirma que a pesar de la existencia de las políticas presupuestarias y las reglas de ejecución previstas en el ordenamiento jurídico, es importante brindarles a los gobiernos locales capacitación en temas financieros a fin de potenciar su estabilidad y mantener el saneamiento de las finanzas.

En resumen, un análisis concienzudo de la gestión financiera y de la normativa aplicable, les permite a los gobiernos ejercer control y eficiencia en diversos factores, tales como: la disminución de los 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 estos 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, las cuales, además del endeudamiento, presentan una condición de déficit presupuestario.

3.5. Análisis FODA de la metodología actual de estratificación municipal

Como se ha consignado en esta investigación, el IFAM ostenta la potestad de otorgar créditos a los gobiernos locales que así lo requieran, cuyo destino es la atención del desarrollo local bajo su jurisdicción territorial. Tanto el IFAM como las municipalidades han adquirido el desafío de brindar soluciones a diversos problemas y necesidades existentes en el territorio nacional, y para ello se cuenta con recursos limitados, los cuales han de ser empleados en una manera racional y eficiente.

Ante esta situación, para el IFAM es de suma importancia contar con los mecanismos idóneos que le permitan asignar de forma justa y equitativa los recursos existentes a aquellos gobiernos que cumplan con las condiciones necesarias para obtener un crédito financiero. Por lo anterior, el investigador determinó llevar a cabo un análisis FODA, cuyo objetivo es desglosar y definir la metodología de estratificación actual, y precisar aquellas oportunidades de mejora para el rediseño de la metodología de cálculo.

Figura N° 12. Análisis FODA de las condiciones económicas vigentes del IFAM para los gobiernos locales



Fuente: Elaboración propia de autor, 2020.

CAPÍTULO IV

4.1. Metodología

En el presente capítulo se desarrolla un modelo de estratificación municipal, que se constituye en el principal aporte profesional del presente estudio al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

El diseño y desarrollo del modelo en cuestión se basa en los elementos que se muestran en el siguiente diagrama:

Figura N° 13. Proceso para el otorgamiento de créditos para el desarrollo de proyectos de inversión pública municipal

Proceso para el otorgamiento de créditos para el desarrollo de proyectos de inversión pública municipal *



Fuente: Elaboración propia basada en la normativa vigente, 2020.

4.2. Principales líneas orientadoras del diseño de la estratificación municipal

Existe un problema económico permanente, el cual consiste en tratar de brindar soluciones viables y efectivas a las múltiples necesidades generadas en el entorno donde se desarrolla el ser humano, el cual requiere solventar sus requerimientos a fin de alcanzar un mejor nivel de vida y un mayor bienestar, de acuerdo con los recursos de que dispone.

Desde ese punto de vista y dada su escasez, los recursos disponibles poseen usos alternativos para enfrentar los ingentes requerimientos, pues generalmente debe decidirse dónde invertirlos; es decir, casi siempre debe elegirse, de entre todas las necesidades insatisfechas, a cuál se le dará solución; ello supone realizar un

análisis pormenorizado del alcance y de las consecuencias de los problemas producidos por esas carencias insatisfechas, ya sea en los ámbitos económico, social o ambiental; todo con la finalidad de determinar comparativamente cuál de las necesidades es más urgente o conveniente resolver.

Lo expresado anteriormente pone de manifiesto la urgencia de priorizar la atención de los requerimientos y de programar el desarrollo de proyectos de inversión que brinden soluciones, con base en el establecimiento de ciertos criterios técnicos y de oportunidad. De ahí se deduce la importancia de que tanto las empresas como las instituciones públicas dediquen esfuerzos, tiempo y recursos al diseño de modelos que propicien el establecimiento de un orden de prioridad para el abordaje de los proyectos de inversión y de decisiones de financiamiento, de acuerdo con los intereses y objetivos propuestos como razón de su función social y económica.

Ciertamente, los criterios de priorización utilizados para tomar una decisión final – incluidos en los modelos de evaluación– serán establecidos en estrecha relación con la naturaleza de la organización y, especialmente, según los objetivos de gestión definidos. Así, por ejemplo, las instituciones bancarias y financieras, en general, mostrarán predilección por financiar aquellos proyectos que les produzcan mayor rentabilidad de acuerdo con determinado nivel de riesgo asociado. En contraposición, es muy probable que no manifiesten mayor interés por apoyar proyectos de impacto social o ambiental, en los cuales se requiere de tasas de interés más bajas o subsidiadas, blandas.

El IFAM opera como una especie de banca de desarrollo, cuyo propósito es el fortalecimiento del Régimen Municipal costarricense, pero no actúa como un fin en sí mismo, sino que constituye un medio que, desde lo local y con un mayor conocimiento de la realidad, posibilita y se enfoca en colaborar para solventar las necesidades de cada territorio, y ayudar a desarrollar las potencialidades de cada ámbito las áreas económica, social y ambiental, siempre procurando un

mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes. Esto, en realidad, es ayudar al ser humano, a cuyo beneficio ha de enfocarse toda la actividad humana.

Concomitantemente, merece la pena mencionar que el desarrollo es un proceso por naturaleza inductivo, que transcurre de lo particular a lo general; es decir, éste se logra alcanzar conforme se va procurando el desarrollo de las partes de un todo en sus diferentes aspectos. Por ello, la contribución del IFAM a cada comunidad, por medio de los gobiernos locales, es de gran importancia para la totalidad del país. Consecuentemente, todas las decisiones que tome su administración en cuanto a su función de fomento municipal son de una trascendencia significativa.

De esto se infiere la importancia de que el Instituto disponga de un adecuado modelo de estratificación municipal, el cual le sirva para guiar sus decisiones en lo concerniente a otorgar el financiamiento solicitado por los ayuntamientos. Para la concretización de este modelo, en esta tesis se proponen los siguientes objetivos:

- Brindar financiamiento a las municipalidades en las mejores condiciones posibles del mercado
- Favorecer, especialmente, a las municipalidades con menor cantidad de recursos
- Privilegiar el financiamiento de proyectos de inversión que tengan mayor impacto económico y social.
- Favorecer al mayor número posible de municipalidades y proyectos de inversión pública municipal.
- Procurar un crecimiento real del acervo de recursos de que dispone el IFAM para conceder créditos a las municipalidades, procurando la prolongación de sus beneficios en el largo plazo.

A fin de cumplir de la mejor manera posible con los objetivos propuestos para el modelo de estratificación municipal, el planteamiento que se propone contempla los siguientes elementos:

1. Fortaleza financiera de la municipalidad (Tamaño Presupuestario)
2. Dinámica macroeconómica y su impacto en las tasas de interés (Tasa Referenciada - Análisis TBP vs TRI).
3. Costo de capital institucional
4. Administración del Riesgo de Crédito (impago) - Riesgo de iliquidez - Plazo
5. Tipos de proyectos de inversión pública municipal
6. Cultura financiera del IFAM - Diseño de un modelo funcional y práctico - Permitirán su tecnificación en el tiempo.

Seguidamente, se desarrollan en detalle cada uno de los componentes indicados:

4.2.1. Fortaleza financiera de la municipalidad

Es una realidad que existen gobiernos locales con mayor fortaleza financiera que otros, lo cual depende de diversos factores: el tamaño del municipio, la ubicación geográfica del territorio, la densidad poblacional y, por supuesto, la estructura de la economía local, entre otros aspectos.

Para la conformación del modelo propuesto en esta tesis, se tomó, como indicador de la fortaleza financiera de las corporaciones municipales, el “tamaño del presupuesto ordinario autorizado por la Contraloría General de la República”, para el ejercicio económico 2021; esta información es de carácter público y se encuentra disponible en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República (CGR), conocido con las siglas SIPP.

La finalidad de analizar la fortaleza financiera de las municipalidades es establecer una estratificación que permita favorecer más a los ayuntamientos de menores recursos económicos, lo cual no implica que omitir el beneficio para los entes que disponen de mayor cantidad de recursos, pues la acción del IFAM cubre a los 82 gobiernos locales del país.

La metodología empleada para construir la distribución de las municipalidades en estratos, parte de un análisis estadístico y, también, utiliza la técnica estadística para su desarrollo, tal como se explicita a continuación:

4.3. Metodología para la definición de los estratos

En este acápite, se describe la metodología para establecer los estratos utilizados para establecer una clasificación de las municipalidades en grupos relativamente homogéneos, cuya finalidad es determinar una tasa de interés diferenciada de acuerdo con el grupo de pertenencia y su fortaleza financiera (tamaño presupuestario).

También, se emplea la variable del presupuesto anual municipal ordinario, aprobado por la Contraloría General de la República, a fin de establecer los estratos clasificatorios de las municipalidades según conjuntos relativamente homogéneos. Esto con el fin de brindar una tasa de interés diferenciada, acorde con el grupo de pertenencia.

Para desarrollar lo anteriormente planteado, se efectúa un análisis estadístico de distribución de frecuencias del presupuesto considerando la una variable continua, y utilizando la herramienta análisis de datos provista por Microsoft Excel.

Puesto que uno de los fines planteados para utilizar la distribución de frecuencias es resumir la información, se procederá a definir las clases y el intervalo o amplitud que se emplearán, esto sin omitir el detalle necesario de los datos.

En la práctica, el procedimiento usual para definir la cantidad de clases se determina a partir de la amplitud general, la cual consiste en identificar el valor superior e inferior de la variable presupuesta de las municipalidades y, posteriormente, se calcula su recorrido mediante la resta de ambos valores.

Para la definición del número necesario de clases se pueden emplear métodos estadísticos como la Regla de Sturges, la cual constituye un criterio muy utilizado cuando se desea realizar un histograma de frecuencias, puesto que la función intenta ajustar el número de intervalos óptimo con unos cortes naturales.

Este procedimiento se realiza aplicando la siguiente fórmula de Microsoft Excel:

REDONDEAR. MAS (1+3,332*LOG(número de observaciones);0)

Por otra parte, si al aplicar la fórmula anterior se obtiene que el número de observaciones son pocas o muy amplias, puede haber una pérdida excesiva de detalle; por ello se recomienda probar con diferentes amplitudes hasta llegar a una que sea cómoda y adecuada. Como regla general, se sugiere que el número de clases no sea menor de 6, ni mayor de 15.

Luego, se debe definir la amplitud de cada clase o estrato; es decir, el espacio existente entre los límites superior e inferior de la clase, los cuales corresponden a sus valores extremos. Con la finalidad de determinar la verdadera extensión de cada clase, lo ideal es calcular los límites reales de cada una mediante el efecto del redondeo. Para obtener el ancho de clase se utiliza la siguiente fórmula:

Amplitud de clase = (límite real superior -límite real inferior) / número de clases

Para apreciar mejor el patrón de variación de los datos, se grafica un histograma mediante el cual se calculan las frecuencias acumuladas de los datos, para ello también se emplea la herramienta de análisis de datos de Microsoft Excel.

Con base en la metodología descrita se desarrollan los escenarios número 1 y 2. Posteriormente, se genera un tercer escenario, el cual utiliza el mismo principio de distribución de frecuencias, pero empleando el sistema para análisis estadístico *R*, versión 4.1.0, y *R Studio*, versión 1.4.

4.3.1. Escenario 1

Tomando en consideración el universo de datos, se consideran los 82 presupuestos ordinarios municipales. Esta información se obtiene del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República.

Respecto de ello, se obtuvo la siguiente información:

**Tabla N° 11. Información Presupuesto Ordinario 2021 por Municipalidad
(En millones de colones)**

N	MUNICIPALIDAD	PRESUPUESTO INICIAL
1	San José	67 306 372 089
2	Alajuela	31 482 838 597
3	Escazú	25 863 675 335
4	Cartago	18 592 601 698
5	Heredia	16 380 272 483
6	Curridabat	14 604 076 837
7	San Carlos	13 885 000 000
8	Desamparados	12 439 777 699
9	Goicoechea	11 672 696 274
10	Puntarenas	11 279 565 624
11	Limón	10 983 394 964
12	San Ana	10 957 512 477
13	Pérez Zeledón	9 319 046 993
14	La Unión	8 984 533 917
15	Belén	8 757 208 128
16	Pococí	8 739 632 853
17	Montes de Oca	7 993 273 867
18	Liberia	7 642 329 929
19	San Ramón	7 596 816 721
20	Santa Cruz	7 003 858 889
21	Tibás	6 852 688 433
22	Paraíso	6 545 955 868
23	Garabito (Jacó)	6 400 953 005
24	Santo Domingo	6 354 132 086
25	Osa	6 260 247 414
26	Grecia	5 991 094 748
27	Carrillo	5 755 469 972
28	Nicoya	5 666 029 229
29	Sarapiquí	5 377 373 272
30	Esparza	5 370 419 198

N	MUNICIPALIDAD	PRESUPUESTO INICIAL
31	Moravia	5 274 000 000
32	Turrialba	5 050 019 155
33	San Rafael	4 534 718 771
34	Siquirres	4 419 934 542
35	Buenos Aires	4 265 505 226
36	Abangares	4 176 266 110
37	San Pablo	4 163 343 679
38	Barva	4 122 147 769
39	Quepos (Aguirre)	4 000 003 724
40	La Cruz	3 993 027 797
41	Golfito	3 961 905 966
42	Vázquez de Coronado	3 932 400 620
43	Guácimo	3 881 333 500
44	Upala	3 855 425 618
45	Matina	3 845 143 219
46	Cañas	3 724 969 585
47	Naranjo	3 640 913 803
48	Mora	3 607 932 236
49	Talamanca	3 572 304 582
50	Corredores	3 474 331 804
51	Oreamuno	3 455 927 596
52	Orotina	3 428 296 095
53	Santa Bárbara	3 369 878 337
54	Aserrí	3 315 178 540
55	El Guarco	3 260 422 397
56	Tilarán	3 178 731 850
57	Parrita	3 094 439 668
58	Coto Brus	3 051 520 080
59	Alajuelita	2 853 982 881
60	Los Chiles	2 737 251 302
61	San Isidro	2 709 453 811
62	Bagaces	2 703 030 757
63	Flores	2 593 671 807
64	Poás	2 479 867 870
65	Palmares	2 465 784 902
66	Tarrazú	2 391 256 037
67	Puriscal	2 338 704 263
68	Atenas	2 338 221 993
69	Acosta	2 238 470 469
70	Nandayure	2 218 550 557

N	MUNICIPALIDAD	PRESUPUESTO INICIAL
71	Sarchí	2 189 654 384
72	Río Cuarto	2 031 554 515
73	Jiménez	1 971 619 575
74	Montes de Oro	1 931 834 040
75	Guatuso	1 930 604 284
76	Dota	1 905 052 933
77	Zarcelero	1 787 382 386
78	León Cortés	1 698 767 270
79	Alvarado	1 646 767 923
80	Turrubares	1 643 974 865
81	Hojancha	1 633 430 520
82	San Mateo	1 221 070 223

Fuente: SIIP, CGR, 2021.

A fin de determinar la amplitud general, se identifican el valor superior e inferior de los datos anteriores y se calcula la diferencia, esto se muestra a continuación:

Variable	Valor
Valor Mínimo	1 221 070 223
Valor Máximo	67 306 372 089
Amplitud general o rango	66 085 301 866

Luego, se procede a establecer la cantidad de clases o estratos mediante la aplicación de la Regla de Sturges, lo cual permitió determinar 8 clases:

Fórmula	Valor
=REDONDEAR.MAS(1+3,332*LOG(82);0)	8

Posteriormente, se calcula el intervalo de clase dividiendo el total de clases entre la amplitud general:

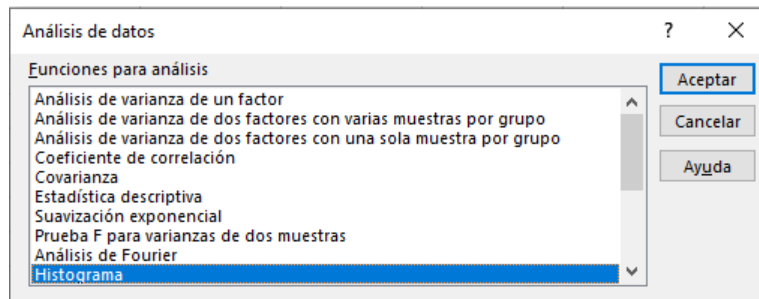
Variable	Valor
N° Clases	8
Amplitud general o rango	66 085 301 866
Intervalo de clase	8 260 662 733

Para determinar el límite real superior de las 8 clases, se utiliza el valor mínimo de la variable “Presupuestos”, luego, se le resta 0,005; y finalmente, se suma el intervalo de clase, como se muestra seguidamente:

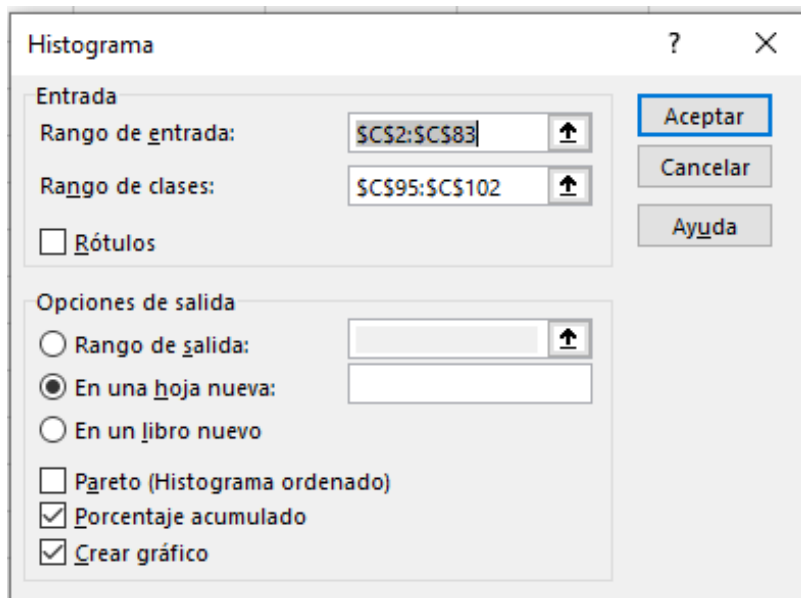
	A	B	C
93		Intervalo de clase	8 260 662 733
94			
95	1	Límite real superior	9 481 732 956
96	2		17 742 395 689
97	3		26 003 058 423
98	4		34 263 721 156
99	5		42 524 383 889
100	6		50 785 046 622
101	7		59 045 709 356
102	8		67 306 372 089

Asimismo, se realiza el análisis mediante Microsoft Excel, según se explica a continuación:

1. Se selecciona la herramienta *Análisis de datos* y se escoge la función *Histograma*:



2. En la opción **Rango de entrada**, se seleccionan todos los datos de la variable “Presupuesto”. En la opción, **Rango de clases**, se seleccionan los límites de las 8 clases.



Definido lo anterior, se establecen los siguientes estratos municipales:

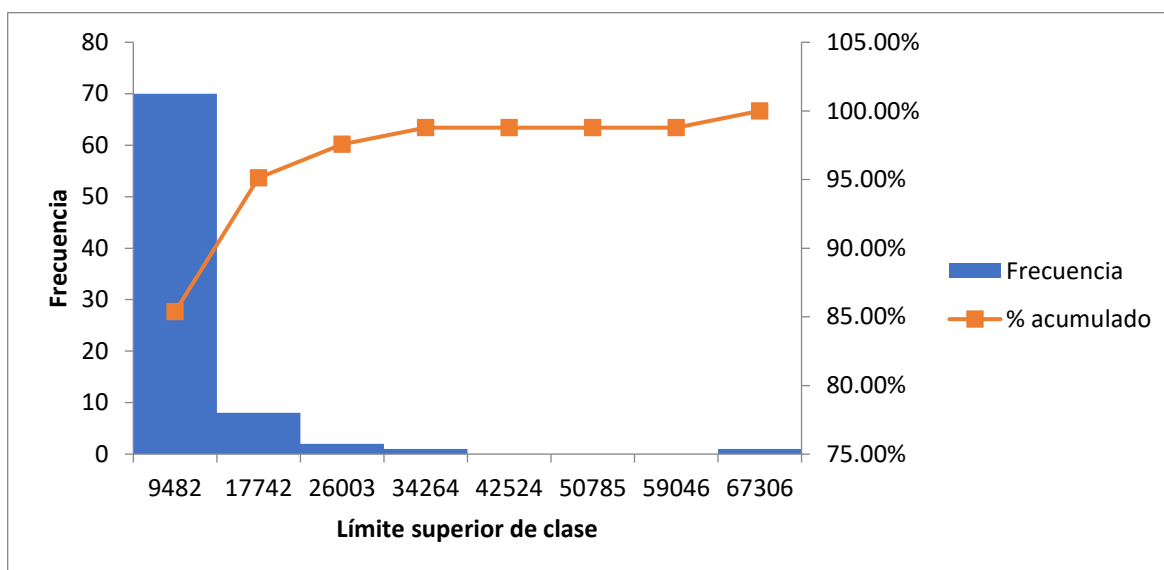
Tabla N° 12. Distribución de frecuencias del presupuesto de las municipalidades (millones de colones)

N°	Límite superior de la clase	Frecuencia	% acumulado
1	9482	70	85.37%
2	17742	8	95.12%
3	26003	2	97.56%
4	34264	1	98.78%
5	42524	0	98.78%
6	50785	0	98.78%
7	59046	0	98.78%
8	67306	1	100.00%

Fuente: Elaboración propia de autor, 2020.

Gráficamente, esta estratificación puede visualizarse mediante el siguiente histograma:

Gráfico N° 19. Histograma del presupuesto ordinario de las municipalidades (Millones de colones)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de presupuesto ordinario aprobado por la Contraloría General de la República año 2021.

De la información anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- I. La Municipalidad de San José presenta un presupuesto ordinario muy superior, lo cual es considerado un dato atípico.
- II. Las municipalidades de Alajuela, Escazú y Cartago también muestran presupuestos superiores al 95% de la población, los cuales se representan en el estrato 3.
- III. El estrato 1 cubre el 85% de la población, ubicando municipalidades con presupuestos que van desde los ₡ 1200 millones hasta los ₡9400 millones, dato que constituye una desproporcionalidad significativa, más aún cuando la mitad de esos gobiernos locales (34) cuentan con presupuestos inferiores a los ₡3500 millones.

Con base en lo anterior, se ha tomado la decisión de ampliar el número de clases a 12, y excluir a la Municipalidad de San José, con la finalidad de homologar la distribución de los gobiernos locales.

4.3.2. Escenario 2

Aplicando el mismo procedimiento descrito previamente, se han obtenido los siguientes resultados.

Variable	Valor
Valor Mínimo	1 221 070 223
Valor Máximo	31 482 838 597
Amplitud general o rango	30 261 768 375
N° Clases	12
Intervalo de clase	934 892 290

Posteriormente, se determinan los límites reales de las 12 clases, esto se muestra en la tabla N.º 13:

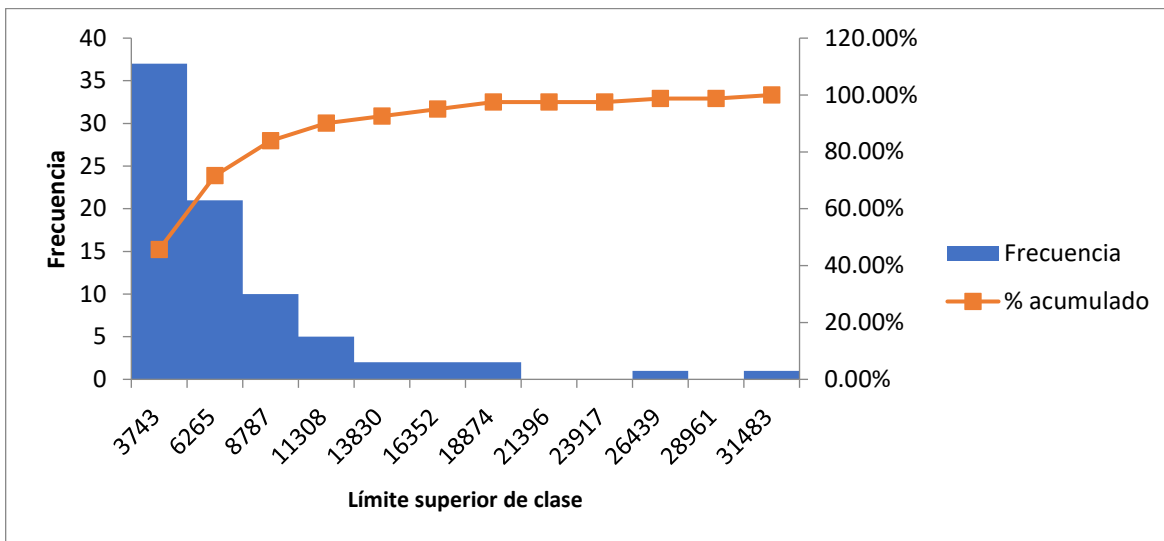
Tabla N° 13. Distribución de frecuencias del presupuesto de las municipalidades (millones de colones)

N°	Límite superior de la clase	Frecuencia	% acumulado
1	3743	37	45.68%
2	6265	21	71.60%
3	8787	10	83.95%
4	11308	5	90.12%
5	13830	2	92.59%
6	16352	2	95.06%
7	18874	2	97.53%
8	21396	0	97.53%
9	23917	0	97.53%
10	26439	1	98.77%
11	28961	0	98.77%
12	31483	1	100.00%

Fuente: Elaboración propia de autor, 2020.

Posteriormente, se grafica el histograma a fin de visualizar la dispersión de los gobiernos locales según los estratos definidos:

Gráfico N° 20. Histograma del presupuesto ordinario de las municipalidades (Millones de colones)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de presupuesto ordinario aprobado por la Contraloría General de la República año 2021.

Al ampliar el número de clases de 8 a 12, se genera una distribución más equitativa para aquellas municipalidades que cuentan con un presupuesto menor. Es evidente que el 91% de los gobiernos locales se ubican por debajo de la clase o estrato número 5, y que el estrato que aglomera una cantidad superior es el 1, seguido de la clase 2.

Con base en lo anterior, se pueden identificar tres grandes categorías presupuestarias: baja, media y alta.

Puesto que el objetivo de la investigación consiste en desarrollar una estratificación municipal para el IFAM, la cual permita mejorar las condiciones de financiamiento para las municipalidades; y el hecho de que la mayor cantidad de gobiernos locales se ubican en la categoría presupuestaria más baja; se ha decidido generar una estratificación separada para los gobiernos locales ubicados en las clases que van de la 1 a la 5.

Se empleará el mismo procedimiento, ya explicado, y ello permite evidenciar los siguientes resultados:

Variable	Valor
Valor Mínimo	1 221 070 223
Valor Máximo	12 439 777 699
Amplitud general o rango	11 218 707 476
N° Clases	12
Intervalo de clase	934 892 290

Lo expuesto permite crear una estratificación específica para aquellas municipalidades que cuentan con menor presupuesto.

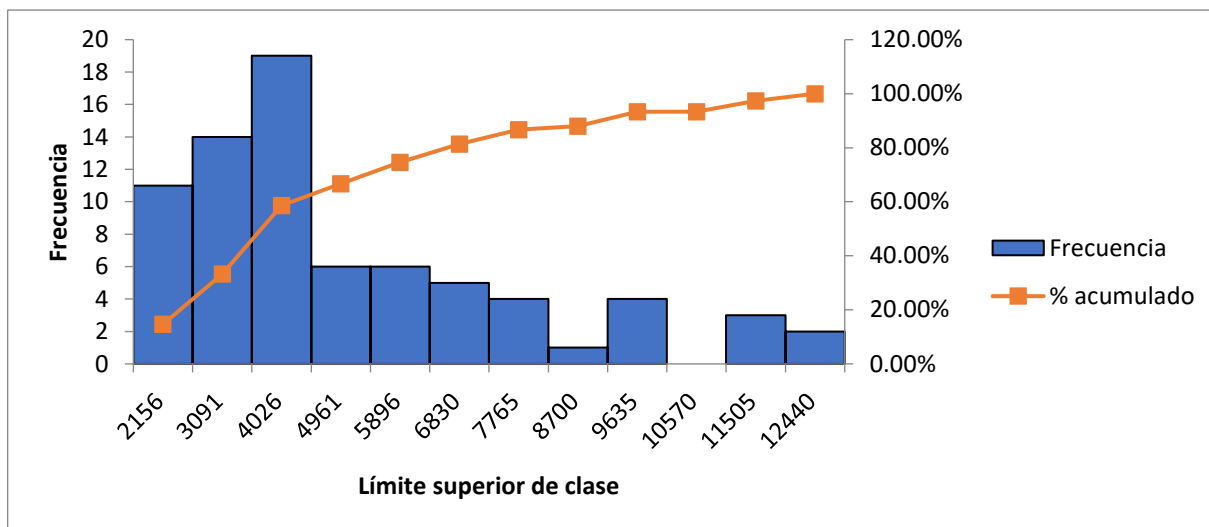
Tabla N° 14. Distribución de frecuencias del presupuesto de las municipalidades (millones de colones)

N°	Límite superior de la clase	Frecuencia	% acumulado
1	2156	11	14,67%
2	3091	14	33,33%
3	4026	19	58,67%
4	4961	6	66,67%
5	5896	6	74,67%
6	6830	5	81,33%
7	7765	4	86,67%
8	8700	1	88,00%
9	9635	4	93,33%
10	10570	0	93,33%
11	11505	3	97,33%
12	12440	2	100,00%

Fuente: Elaboración propia de autor, 2020.

Los datos se grafican a fin de visualizar la dispersión de los gobiernos locales en los estratos definidos, y con ello se crea el siguiente histograma:

Gráfico N° 21. Histograma del presupuesto ordinario de las municipalidades (Millones de colones)



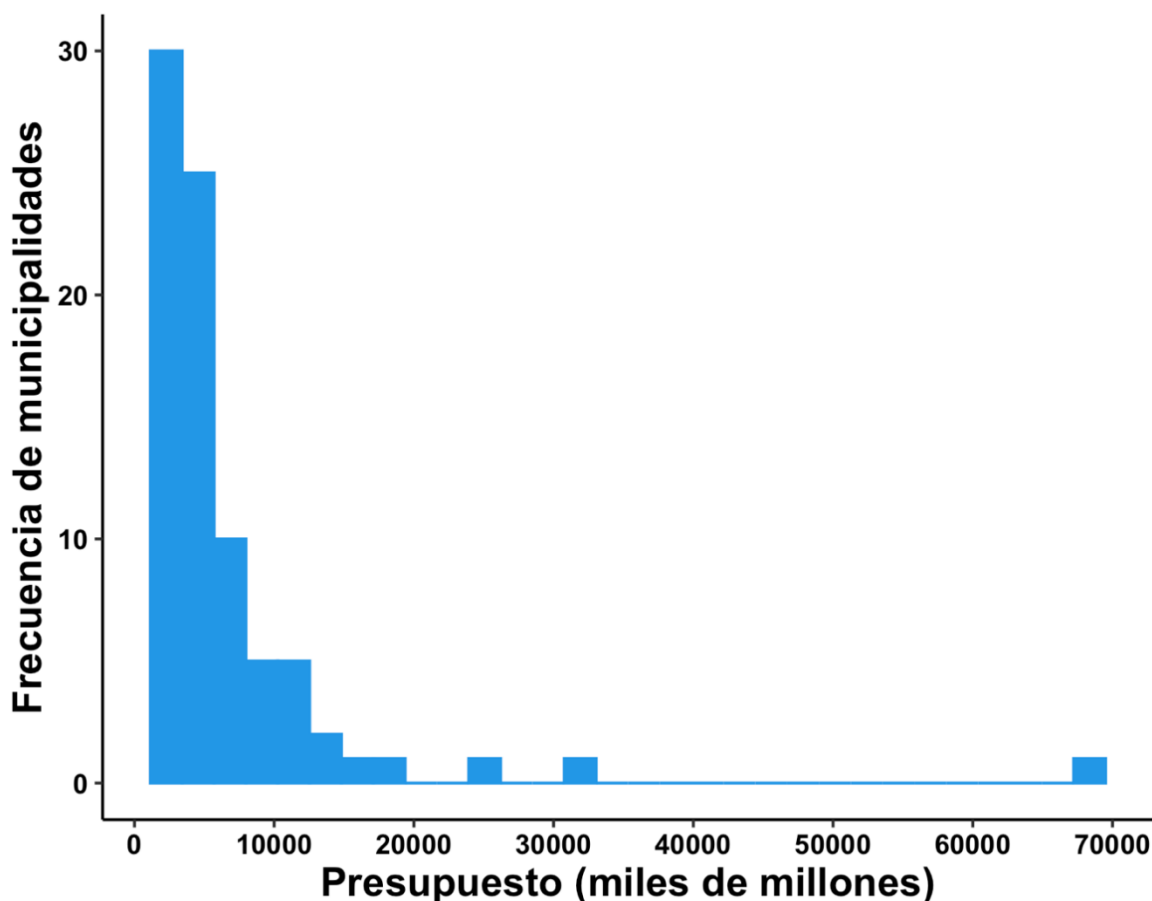
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de presupuesto ordinario aprobado por la Contraloría General de la República año 2021.

Se observa que el 58% de los gobiernos locales ostentan un presupuesto inferior a los ₡4000 millones; asimismo, un 30% mantiene un presupuesto por debajo de los ₡9000 millones, y el resto de las municipalidades (13 en total) un presupuesto más holgado.

4.3.3. Escenario 3

Adicionalmente, se realiza un análisis exploratorio con fundamento en la base de datos del presupuesto anual de cada una de las 82 municipalidades del país; para lograr este objetivo se utilizan el lenguaje y el ambiente para análisis estadístico *R*, versión 4.1.0, y *R Studio*, versión 1.4.

Gráfico N° 22. Histograma del presupuesto ordinario de las municipalidades (rangos=30)

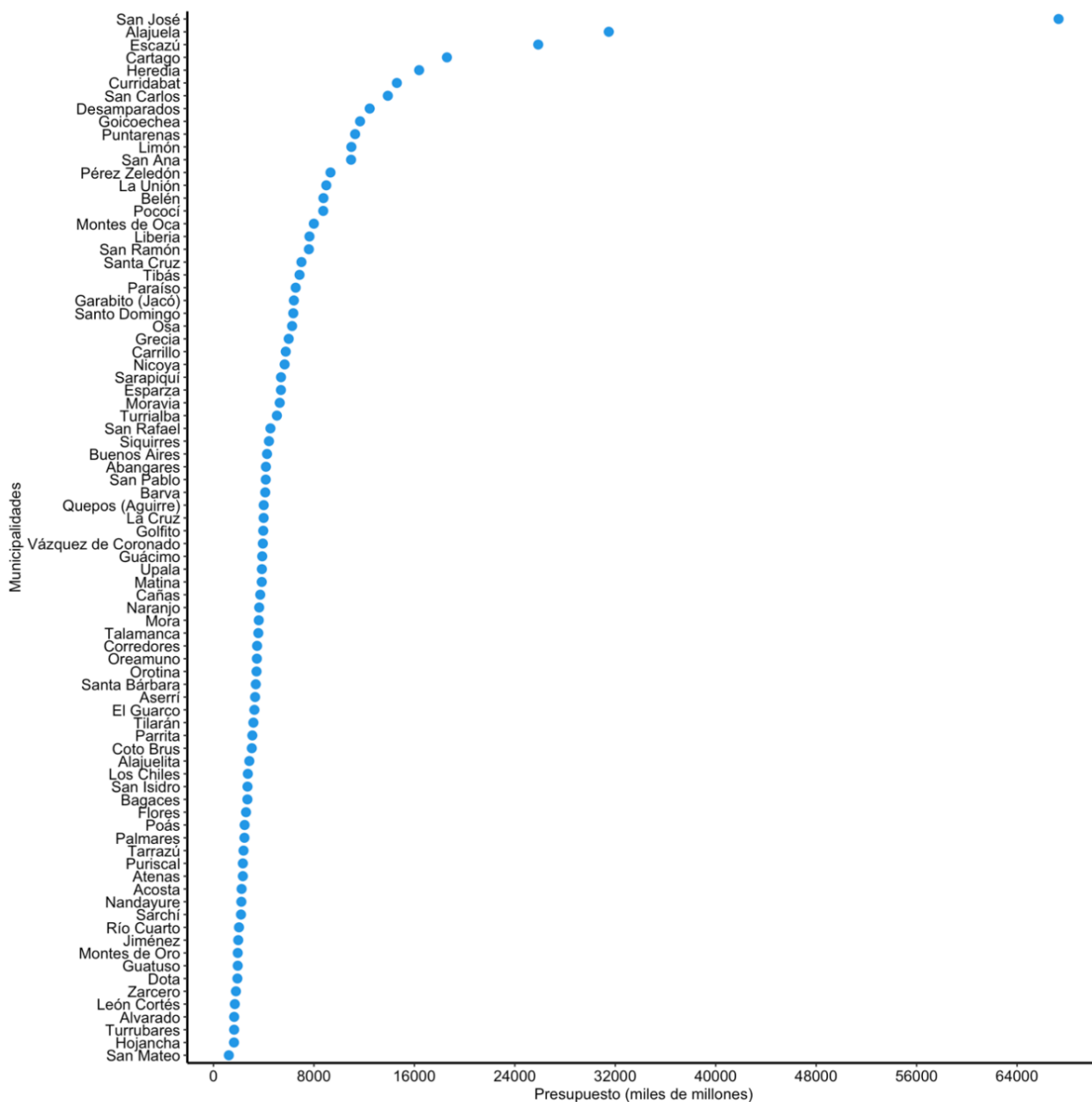


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de presupuesto ordinario aprobado por la Contraloría General de la República año 2021.

Igualmente, la variable “Presupuesto” fue analizada mediante una distribución de frecuencias y representada con un histograma. En el análisis descriptivo se presenta una distribución asimétrica a la izquierda, lo cual evidencia 65 municipalidades con presupuestos inferiores a 7830 millones de colones (79%), 16 con recursos superiores a 7830 e inferiores a 32100 millones (18%), y una municipalidad aislada con el mayor presupuesto, el cual asciende a 67400 millones y pertenece al gobierno local de San José.

Es destacable que el empleo de la aplicación R produjo un análisis del 100% de los datos, sin excluir, por ejemplo, a la Municipalidad de San José. Además, el mismo sistema R determina un número de clases, el cual es adecuado para visualizar un histograma que representa o resume toda la información.

Gráfico N° 23. Dispersión de los valores de presupuestos ordinarios de cada municipalidad en forma ascendente



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de presupuesto ordinario aprobado por la Contraloría General de la República año 2021.

El gráfico N° 23 representa la dispersión de los presupuestos ordinarios de cada municipalidad en forma ascendente, lo cual permite observar con mayor perspectiva la distribución real de los datos. Este gráfico es de gran utilidad para determinar la distribución de frecuencia del presupuesto de los gobiernos locales.

Al contrario de los otros escenarios, los rangos de amplitud utilizados no son relativamente homogéneos. Se han determinado 6 clases o estratos, con una amplitud uniforme para los primeros tres, consistente en 1500 millones entre cada uno, y en el cual se ubica el 65% de las municipalidades con presupuestos más bajos. El estrato cuatro tiene una amplitud de 3000 millones, y el quinto de 3400 millones, lo que evidencia que, si bien la dispersión es mayor, la capacidad presupuestaria es correlativa a la amplitud, lo cual crea una distribución más justa para la determinación de la tasa de interés por pagar en un crédito.

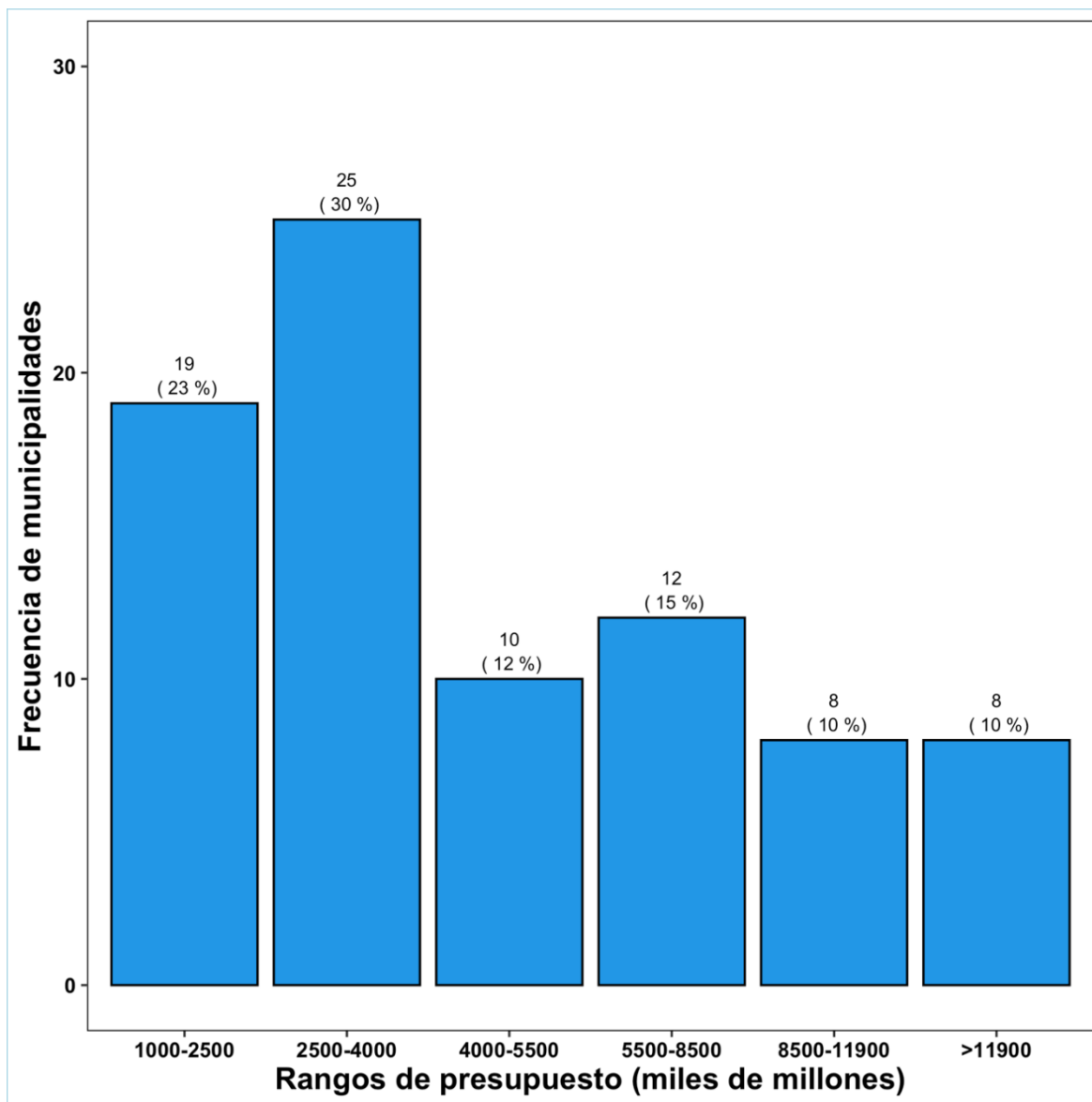
Tabla N° 15. Distribución de frecuencias del presupuesto de las municipalidades (millones de colones)

N°	Clase	Frecuencia	% acumulado
1	1000-2500	19	23%
2	2500-4000	25	30%
3	4000-5500	10	12%
4	5500-8500	12	15%
5	8500-11900	8	10%
6	>11900	8	10%
	Total	82	100%

Fuente: Elaboración propia de autor, 2020.

También, se ha graficado la distribución de frecuencia, la cual se explicita en la tabla N° 15 a fin de determinar la cantidad de municipales ubicadas en cada uno de los seis estratos.

Gráfico N° 24. Frecuencia de las municipalidades por rango de presupuesto ordinario (rangos de amplitud desiguales).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de presupuesto ordinario aprobado por la Contraloría General de la República año 2021.

4.4. Selección de una tasa de interés de referencia que sea reflejo de la dinámica macroeconómica local e internacional y permita establecer un mecanismo de actualización automática del crédito

Otra de las variables contempladas en el diseño y construcción de la estratificación municipal es la dinámica de la economía doméstica e internacional, reflejada por medio de las tasas de interés de referencia.

Una condición fundamental del diseño es que el modelo incluya un mecanismo de actualización automática de la tasa de interés, el cual permita ajustar algunas de las condiciones del crédito de acuerdo con la dinámica imperante en el medio, mediante el empleo de tasas de referencia.

Históricamente, en Costa Rica, se ha utilizado ampliamente la *Tasa Básica Pasiva (TBP)*, como tasa de referencia para el establecimiento de los créditos que, en general, devengan los bancos e instituciones financieras en el país. No obstante, el uso de la TBP como tasa de referencia introduce algunas distorsiones puesto que se limita únicamente a las captaciones realizadas por los intermediarios financieros del país en un plazo que oscila de 150 a 210 días.

El estándar internacional apunta al empleo de un conjunto de tasas de referencia de captación, no a un solo punto -seis meses-, como ocurría en Costa Rica hasta antes de 2016, pues, en marzo de ese año se publicó por primera vez la *Tasa de Referencia Interbancaria (TRI)* en el país, y por disposición de la Cámara de Bancos e Instituciones Financieras, se acordó promover la creación de un índice conocido como TRI, el cual serviría de referencia para el establecimiento de tasas de interés de operaciones de crédito en colones y en dólares en el mercado interno.

La plaza bancaria costarricense carecía de referencias básicas para el costo de fondeo en colones a diferentes plazos, y por ello, solamente se había empleado

la Tasa Básica Pasiva (TBP), como referencia para los créditos a tasa variable en colones.

Esta nueva familia de tasas de referencia propicia la ventaja de que refleja, en forma directa, los montos que el mercado está captando, de modo que para los bancos es más fácil medir los costos de intermediación que deben cobrar por las operaciones de crédito.

4.4.1. Tasa de Referencia Interbancaria

Una variable que puede adaptarse al modelo de estratificación municipal propuesto en este apartado consiste en la utilización de la Tasa de Referencia Interbancaria (TRI), debido a que su comportamiento está alineado con los costos financieros de intermediación según diversos plazos.

La TRI es calculada por la firma internacional Proveedor Integral de Precios Centroamérica S.A. (PIPICA), y dentro de sus ventajas se destacan: la objetividad, la transparencia y la trazabilidad del indicador. Además, está orientada a atender el estándar internacional que apunta a la utilización de una serie de tasas de referencia o curva de tasas de captación.

A diferencia de la Tasa Básica Pasiva (TBP), la TRI es calculada con base en tasas efectivas; es decir, de transacciones reales y no de una expectativa como la Libor, la cual, valga mencionar, dejará de existir a finales del 2021. Además, se compone, no solo de un punto de referencia, sino de nueve plazos o nodos, según la siguiente cronología: una semana; o uno, tres, seis, nueve, doce, veinticuatro, treinta y sesenta meses; en dólares y colones.

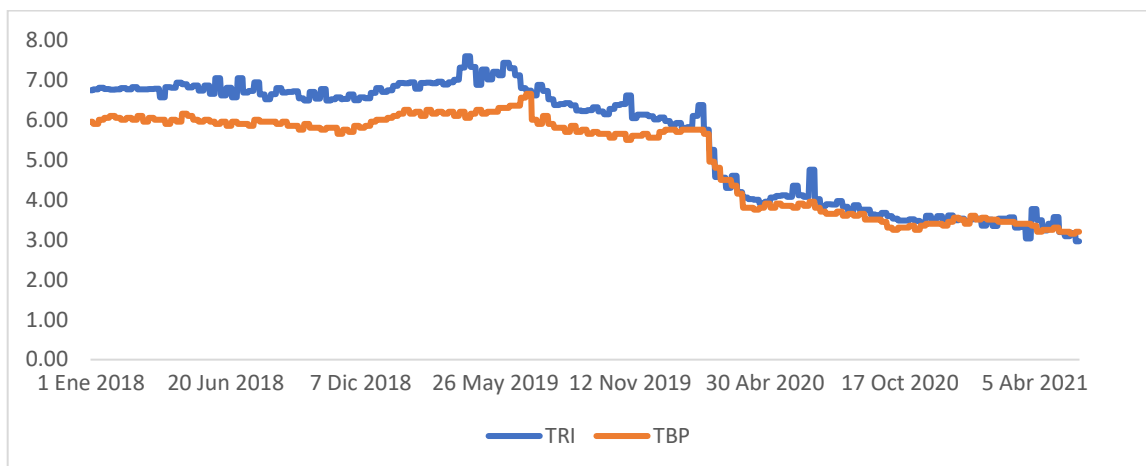
La metodología de cálculo de las TRI es la siguiente:

1. Son tasas promedio ponderadas por el monto captado para cada una de las agregaciones de plazo definidas: 1 semana; o 1, 3, 6, 9, 12, 24, 36 y 60 meses.
2. Se calculan con base en las tasas brutas de todas las captaciones realizadas por las entidades (bancos, financieras, mutuales y cooperativas), durante la semana anterior al cálculo (de miércoles a martes).
3. A la totalidad de las observaciones recibidas y agrupadas por plazo, se les aplica un truncamiento a 2 desviaciones estándar; luego, se procesan los datos de forma automática, y se realizan los cálculos respectivos.
4. La TRI es publicada cada miércoles por la Cámara de Bancos y el BCCR.

La existencia de 9 nodos brinda una mayor precisión a la curva y mejor información sobre los costos de captación del Sistema Financiero, ello permite la adopción de mejores prácticas internacionales en lo referente a lo siguiente: tasas más precisas para los distintos plazos, tasas *forward*, precios de transferencia, medición del riesgo de liquidez, entre otros rubros; y con ello se promueve la cultura de captación a plazos mayores a 12 meses.

A continuación, se realiza un análisis comparativo de los valores de las tasas TBP y TRI, para el período comprendido entre el 01 de enero de 2018 y el 31 de mayo de 2021. En vista de que ambas metodologías de cálculo son diferentes, pero la TBP utiliza un promedio de captaciones correspondientes a plazos entre 150 y 210 días, para su comparación se tomará en cuenta el nodo de 6 meses de la TRI.

**Gráfico N° 25. Análisis comparativo de TRI vs TBP
2018 al 2021**



Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2021.

En moneda nacional, la TRI registra una mayor variación en relación con la TBP a seis meses plazo; principalmente, durante los períodos 2018 y 2019; mientras que en el resto del horizonte económico analizado, mantuvo una estabilidad y tendencia muy cercanas. Durante mayo de 2021, la TRI ha llegado a un punto mínimo de 2,96%, en tanto que para la TBP fue de 3.15%.

Al ser las TRI un reflejo de lo que está sucediendo en el mercado, es posible que sean más volátiles que la TBP y que reaccionen más rápido a un aumento o disminución en las tasas de interés.

Por otro lado, al ser tasas más reales en cuanto a los costos de intermediación financiera, el premio por tomarlas es mayor, puesto que los bancos no tendrán que sumarle más cantidad de interés para ajustarse financieramente.

A manera de ejemplo, puede mencionarse el hecho de que, actualmente, un crédito en colones para comprar una vivienda tiene, en promedio, una tasa del 10%, lo que significa que es TBP (4,60%) más un 5,40%, y con ello se ajusta el costo del financiamiento para la entidad financiera.

Con las tasas TRI, ese ajuste sería diferente, pues al utilizar una tasa que brinda una mejor medición de riesgos de intereses para el sector financiero, el ajuste sería menor, y ello abarataría el crédito.

Frente a la estabilidad que ha mostrado la TRI, el reflejo más fiel de los costos de captación de las entidades que participan en el sistema bancario nacional, se utilizará la TRI como tasa de referencia para el modelo de estratificación desarrollado.

4.5. Análisis de los plazos de la cartera de colocaciones del IFAM

Dado que, en la actualidad, la mejor opción para establecer una tasa de referencia en Costa Rica es la Tasa de Referencia Interbancaria (TRI) y que este indicador es calculado para diferentes plazos; se considera conveniente tener en cuenta los mayores niveles de riesgo asociados con los plazos más largos de crédito otorgados y viceversa y, además, realizar un análisis de los plazos de repago, los cuales, históricamente, el IFAM ha concedido a las municipalidades para el repago de los créditos. El propósito es incorporar la tasa de referencia TRI a diferentes plazos, lo cual formará parte integral del modelo de estratificación municipal que se diseñará, procurando siempre que estos coincidan o sean lo más cercanos posible a los plazos típicos de colocación del IFAM.

Con base en el registro histórico de colocaciones suministrado por el IFAM, fue posible construir la tabla N° 16, donde se muestra la población de operaciones de financiamiento activas, clasificadas según el plazo de amortización pactado.

Como puede observarse en el cuadro en referencia, la frecuencia de los plazos se clasificó como: alta, media, baja e irrelevante. Para los fines del diseño técnico de la estratificación municipal, los plazos significativos son los de frecuencia alta y media, los cuales se tratará de homologar con los establecidos para la TRI;

posteriormente, se desecharán los otros dos, es decir, los de frecuencia baja e irrelevante.

Por tanto, los plazos elegidos para homologar son de 7, 10, 12 y 15 años. No obstante, por tratarse la TRI de una tasa pasiva, referida a la captación de recursos, el plazo máximo establecido es de 60 meses, por ello, se tomará ese plazo como referencia, toda vez que, desde el punto de vista financiero, lo más conveniente es financiar operaciones de largo plazo con fuentes de recursos también de largo plazo.

Ciertamente, además de las razones ya expuestas, según las cuales es preferible utilizar la TRI en vez de la TBP, es mucho más conveniente establecer un plazo de 60 meses, en vez de 6 meses.

Tabla N° 16. Distribución de la población de operaciones de financiamiento activas
Clasificadas según el plazo de amortización pactado
Cifras expresadas en valores absolutos y porcentajes al 01 de diciembre de 2020

PLAZO EN AÑOS	CANTIDAD DE CRÉDITOS OTORGADOS	PROPORCIÓN (%)	ACUMULADO MÁS DE
1	1	0.84%	0.84%
2	4	3.36%	4.20%
3	1	0.84%	5.04%
4	3	2.52%	7.56%
5	6	5.04%	12.61%
6	4	3.36%	15.97%
7	24	20.17%	36.13%
8	2	1.68%	37.82%
9	3	2.52%	40.34%
10	25	21.01%	61.34%
11	2	1.68%	63.03%
12	12	10.08%	73.11%
13	1	0.84%	73.95%
14	2	1.68%	75.63%

15	15	12.61%	88.24%
17	2	1.68%	89.92%
18	1	0.84%	90.76%
19	1	0.84%	91.60%
20	7	5.88%	97.48%
27	1	0.84%	98.32%
30	2	1.68%	100.00%
TOTAL	119	100.00%	***

FRECUENCIA



Fuente: Información provista por la Unidad Financiera del IFAM, 2021.

4.6. Costo del capital institucional

A lo largo de las cinco décadas de existencia del IFAM, el Instituto ha financiado todas las operaciones de crédito otorgadas a las corporaciones municipales mediante el uso de recursos propios, los cuales se encuentran contenidos en una cartera de fondos.

Adicionalmente, es imperativo indicar que la Institución, además de los pasivos comerciales otorgados por los proveedores de los bienes y servicios requeridos para su funcionamiento, los cuales son de muy corto plazo (entre 30 y 60 días) y de escasa cuantía, no posee pasivos financieros de ningún tipo, pues toda su actividad la financia con recursos propios.

Un elemento de trascendental relevancia en el modelo de estratificación que se desarrolla es el costo de los recursos con los cuales el IFAM cuenta para otorgar préstamos a los gobiernos locales.

En este punto, es válido anotar lo expresado por Gonzalo García Abad (2015), para quien, dentro de la economía política clásica, el capital es la cantidad de recursos, bienes y valores disponibles para llevar a cabo una actividad específica y obtener un beneficio económico.

Por otra parte, los bienes de capital constituyen herramientas, fábricas, maquinaria y edificios, empleados en la producción de bienes de capital físico; estos se distinguen de la materia prima, pues ésta es usada para la producción de bienes. Estos bienes son reales y de propiedad de la empresa, y con su utilización se alcanza un rendimiento generado por algún tipo de producción, consumo, inversión o la constitución de una empresa. Asimismo, el capital financiero puede destinarse a la compra de materia prima y al proceso de producción. Sin embargo, ha de quedar claro que los bienes de capital son diferentes al capital financiero.

Habiendo establecido esa necesaria aclaración y distinción conceptual, el capital financiero del IFAM es el que se encuentra contenido en su cartera de financiamiento, el cual se emplea habitualmente para brindarles contenido a las operaciones de financiamiento concedidas a las municipalidades. No debe perderse de vista que uno de los principales procesos de producción de los cuales se encarga el Instituto es justamente el fomento municipal, lo cual se consigna claramente en su ley de creación.

Es necesario traer a colación que el costo de capital se determina en función del costo de los recursos internos y externos que utilice la entidad para llevar a cabo su gestión.

Los recursos internos provienen de la autofinanciación, los externos se refieren a la financiación obtenida al exterior de la entidad, y contempla la emisión de deuda o bonos, préstamos y créditos con entidades financieras a corto y largo plazo, en moneda nacional o extranjera y, en segundo término, los recursos propios por emisión de acciones y retención de utilidades. La financiación externa implica que la empresa debe asumir un costo financiero; asimismo, se ha de tomar en consideración lo que se amortiza por intereses en relación con la deuda y, también, lo pagado a los dueños del negocio, que es equivalente a lo que esperan ganar como accionistas.

El IFAM no puede emitir acciones por tratarse de una institución autónoma descentralizada del Sector Público y, a la fecha, no ha realizado la emisión de deuda pública ni ha adquirido deuda bancaria.

Por lo anterior, el costo de capital del IFAM se reduce al costo de oportunidad de los recursos propios que mantiene en la cartera de financiamiento. Por disposición legal expresa, los recursos contenidos en esa cartera pueden ser utilizados únicamente para financiar a los gobiernos locales; además, por orden emanada del Ministerio de Hacienda y del Gobierno de la República, la cual es vinculante para la entidad, los fondos ociosos en esa cartera pueden invertirse de manera exclusiva en títulos del tesoro de la República, emitidos por el Ministerio de Hacienda.

Hasta hace poco más de un año, ese ente ministerial pagaba un rédito por esos ahorros, aunque era muy bajo. No obstante, a raíz de la crisis financiera nacional, cuyo origen se ubica en causas estructurales internas y coyunturales agravadas por la pandemia del COVID-19, en Costa Rica, el Ministerio de Hacienda tomó la decisión de no remunerar más las inversiones transitorias que las entidades públicas están compelidas a realizar con sus recursos disponibles en títulos del Tesoro de la República.

Ante esa situación, aún vigente, y que todavía no se vislumbra un cambio en el futuro cercano, el costo de capital del IFAM se limita al costo de oportunidad de los recursos que mantiene disponibles en la cartera de crédito, en espera de ser colocados en operaciones de financiación de proyectos de inversión pública municipal, los cuales únicamente puede invertir transitoriamente, sin generar remuneración alguna, por tanto, el costo de oportunidad es nulo.

El único costo que puede ser considerado como costo de capital, en el intervalo cuando los recursos de cartera estén ociosos, es la pérdida del valor del poder adquisitivo del dinero por efecto de la inflación. Nótese que, en este caso, el costo de oportunidad no se refleja en lo que el IFAM dejaría de percibir, pues ese valor sería cero, sino, más bien, en el valor adquisitivo que podrían perder los recursos,

debido al aumento en el nivel general de precios, el cual, afortunadamente, se ha mantenido muy bajo y con una relativa estabilidad.

Por lo anterior, es imperativo realizar una pronta y eficiente gestión de colocación de los recursos de cartera crediticia en el financiamiento de proyectos municipales, a fin de cumplir con la misión legalmente encomendada, consistente en impulsar el desarrollo local y generar un rédito que supere la tasa de inflación anual acumulada, lo cual generaría un crecimiento real del acervo de recursos institucionales.

4.7. Tipos de proyectos de inversión pública municipal por financiar

Está estipulado que el IFAM debe cumplir un mandato de ley, según el cual todo proyecto financiado por la Institución ha de generar un mejoramiento integral en el régimen municipal acorde con las necesidades más urgentes de las regiones. También, ha de tomarse en cuenta que la tipología de los proyectos surgidos de los gobiernos locales puede ser muy amplia, y ante la premisa de que los recursos son escasos, debería de existir una revisión y priorización de aquellos proyectos que, eventualmente, se puedan financiar.

Es importante destacar que los sujetos de financiamiento, por el principio de autonomía municipal, son los que resuelven cuáles son los proyectos que desean gestionar ante el IFAM. No obstante, el Instituto desarrolla, mediante sus promotores, la labor de orientar a las municipalidades sobre aquellos proyectos que podrían generar mayor aceptación y, por ende, mayor oportunidad de ser financiados, según la metodología interna utilizada para ese fin.

Lo anterior se fundamenta en que, de acuerdo con la normativa vigente, en última instancia es el IFAM quien, de un cúmulo de posibles proyectos financiables, toma la decisión final sobre cuáles proyectos formarán parte de su cartera de crédito. Para ello, lo ideal es que ese tipo de decisiones se sustenten en criterios técnicos, a fin de contar con una solución equitativa y justa, acorde con la demanda de

créditos que se puedan gestar, en los cuales subyace una necesidad o exigencia social.

Para la formulación de proyectos de inversión, los gobiernos locales pueden utilizar diferentes fuentes e instrumentos de planificación que promueven un mejor uso de los recursos públicos y de los servicios sociales, además de una mayor satisfacción de los ciudadanos conforme a las necesidades de la comunidad.

En este sentido, existen instrumentos de planificación y fiscalización que generalmente respaldan el desarrollo de los proyectos en los municipios y, por ende, colaboran ampliamente en la definición de los criterios técnicos por utilizar. Respecto de ello, se puede mencionar el *Índice de Gestión Municipal* (IGM), que evalúa 14 áreas y 61 indicadores distribuidos en cinco ejes de los gobiernos locales, a saber: *Desarrollo y gestión institucional; Planificación, Participación ciudadana y rendición de cuentas; Gestión de desarrollo ambiental; Gestión de servicios económicos [gestión vial] y; Gestión de servicios sociales*). Asimismo, otro recurso vital es el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND), el cual constituye el marco orientador y definidor de las políticas que normarán la acción del gobierno para promover el desarrollo del país; además, este plan es vinculante para las instituciones públicas, en sus prioridades, objetivos, y estrategias para el período en cuestión. Se incluyen también los *Planes de Desarrollo Humano Local*, los *Planes Estratégicos Municipales*, las *Políticas Cantonales*, los informes de cumplimiento de la CGR y los lineamientos técnicos de Mideplan.

Para la presente investigación, se ha determinado un conjunto de criterios de priorización de proyectos y, también, se ha establecido una lista de variables específicas ligadas a las condiciones normativas y de procedimiento que deben cumplir los gobiernos locales para ser incluidos dentro de la cartera crediticia del IFAM. Estos lineamientos permitirán determinar su nivel de prioridad en contraste con la demanda existente.

Al respecto, se ha creado la siguiente matriz de priorización, la cual valora 5 parámetros:

Figura N° 14. Matriz de priorización de solicitudes de financiamiento



Fuente: Elaboración propia del autor, 2020.

A continuación, se detalla cada variable de la matriz de priorización:

Alineación estratégica: Comprende el grado de vinculación del proyecto con las políticas, programas e instrumentos de planificación y desarrollo local. Su objetivo es que el proyecto por financiar esté vinculado con los lineamientos de la política nacional, sectorial, regional y local.

Esta variable tiene un valor máximo de 20% y está distribuido en 2 indicadores:

Alineación con Plan Nacional de Desarrollo	Puntuación
Responde a 2 o más ejes estratégicos	20
Responde a 1 eje estratégico	10
Responde a 0 ejes estratégicos	0

Tipo de proyecto: En la figura N° 1 de la esta investigación se detallaron los servicios municipales más relevantes con base en datos publicados por la CGR, los cuales son extraídos de la evaluación periódica aplicada a los gobiernos, intitulada *Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos*. Los resultados de esa encuesta se emplean para darle el seguimiento y mejora continua al *Plan Nacional de Desarrollo*, el cual se constituye en la base para la elaboración del *Plan Estratégico Institucional* y, a la vez, es el marco orientador de la *Oferta Programática* del IFAM, el cual reúne las necesidades del régimen para un determinado período.

Con base en lo anterior, para estudiar esta variable, se determinan 6 indicadores relativos a los tipos de proyecto, generalmente financiados por el Instituto y a los cuales se les asigna un valor máximo de 20%, según la relevancia del proyecto, esto se grafica a continuación:

Tipos de proyectos	Puntuación
Agua potable y saneamiento	20
Ordenamiento Territorial	15
Red vial cantonal	10
Equipo y Maquinaria	5
Estructura urbana y edificaciones	3
Otros	0

Potencial Impacto: Esta variable no pretende que se realice una profunda evaluación económica social de un proyecto. Si bien, el reglamento de financiamiento del IFAM exige ese análisis técnico, el objetivo es recabar información sucinta sobre la contribución económico-social del proyecto al desarrollo local.

Para lograr una mejor comprensión, vale anotar que esta concepción de desarrollo va más allá del logro de indicadores de crecimiento económico, sino que también pretende recuperar y mejorar situaciones sociales, económicas y políticas de carácter estructural; generar capacidades locales; aumentar las condiciones y

oportunidades para todos los habitantes en cuanto a los ingresos económicos, la educación, la recreación, la salud, la cultura, y el ambiente, entre otros aspectos. Todo esto se realizará buscando siempre potenciar las condiciones endógenas a partir de sus actores sociales, con el fin de lograr mayor sostenibilidad, productividad y equidad en su desarrollo local.

Esta variable se mide por medio de 3 indicadores, para un valor máximo de 30%.

Potencial impacto	Puntuación
Potencial de impacto alto	30
Potencial de impacto medio	20
Potencial de impacto bajo	10

Existen algunos criterios que las municipalidades pueden utilizar para determinar el potencial impacto, estos se explicitan a continuación:

- El Índice de Desarrollo Social (IDS), cuyo objetivo es ordenar los distritos y cantones de Costa Rica según su nivel de desarrollo social. Este índice es desarrollado por Mideplan, y permite apoyar la revisión, planificación y evaluación de las intervenciones públicas ejecutadas en las regiones locales. El IDS utiliza cuatro categorías: *muy bajo*, *bajo*, *medio* y *alto*.
- El impacto económico que puede ser determinado mediante la generación de empleo (tasa de ocupación), la infraestructura y las actividades productivas por desarrollar.
- El impacto ambiental, asociado a la medición de indicadores de biodiversidad, contaminación y conservación.

Costo del proyecto: Según se ha expuesto en el capítulo 3, la cartera crediticia del IFAM es bastante limitada, y por más atractivo o significativo que sea un proyecto por financiar, se debe ser muy cuidadoso en el total de provisiones que se poseen y en la capacidad de colocación de créditos para con los gobiernos locales.

Con base en la situación financiera del periodo en estudio y la demanda de créditos de los gobiernos locales, para esta variable se determinan 4 indicadores, asociados al volumen de créditos y al monto solicitado, estos se muestran a continuación:

Costo del proyecto	Puntuación
Menos de 500 millones	30
Entre 500 y 1500 millones	20
Entre 1500 millones y 2500 millones	10
Más de 2500 millones para este proyecto	5

Este tipo de análisis preliminar debe ser abordado por los promotores municipales del IFAM junto con el equipo técnico de los gobiernos locales. La priorización se realiza tomando en cuenta diversas variables objetivas, las cuales aseguran que los proyectos se atenderán en el orden de importancia ideal para el Instituto y para el Régimen Municipal.

4.8. Definición del «*spread*» a cobrar en cada clase de la estratificación municipal diseñada

Las tasas de interés son aquellas utilizadas por las entidades financieras como parte del servicio de intermediación que prestan en la economía. En un artículo escrito por Delgado (2013, p.1), se menciona que la tasa de interés es el valor del dinero. En términos sencillos, para Delgado el interés es una retribución que se paga o se recibe por utilizar o prestar cierta cantidad de dinero.

Para Delgado (2013, p.2), las tasas de interés que otorgan o cobran las entidades bancarias son influidas por varios factores microeconómicos, tales como: costos de personal, número de sucursales, eficiencia en el servicio prestado, préstamos adquiridos por estas entidades, tamaño de la entidad, entre otros.

También, para Castillo (2020, p.22-25), las variables microeconómicas que afectan el *spread* se relacionan con la estrategia que toma cada entidad financiera o banco en función de los objetivos que persigue con su acción en el mercado.

En general, cuando se elabora un bien o se brinda un servicio, el productor del bien o el prestador del servicio dispone de tres opciones para establecer un precio al momento de venderlos, estas son:

- Localiza en el mercado productos similares e investiga sus precios y cobra un valor cercano por sus bienes o servicios, sin tener presentes sus costos de producción, con lo cual podría perder o ganar.
- Inicia haciendo un recuento de sus propios costos, incluyendo, mano de obra, materiales y carga fabril, con el propósito de establecer un costo marginal total, al cual le agrega una utilidad deseada, con ello se garantiza que no perderá y que, por el contrario, realizará la ganancia esperada.
- Efectúa una combinación de las dos opciones anteriores.

Se podría asumir que lo anterior es aplicable solamente al caso de los bienes y servicios; sin embargo, también se aplica al dinero, esto es, al financiamiento de proyectos de inversión de obras y servicios.

El planteamiento del modelo financiero para el establecimiento del *spread* se basa en partir de una cuantificación minuciosa de los costos institucionales asociados con el otorgamiento del financiamiento a las municipalidades, expresados como porcentajes, para luego compararla con una tasa de referencia que, como ya se ha indicado, se eligió la Tasa de Referencia Interbancaria (TRI), a los efectos de determinar la brecha existente entre ambas magnitudes relativas.

Por último, se establece como referencia la TRI, a la cual se agrega el *spread* determinado con base en los costos reales del Instituto. El objetivo es que la tasa final de financiamiento cobrada se actualice automáticamente, conforme a las fluctuaciones experimentadas por la tasa TRI, y como reflejo de los cambios en el entorno macroeconómico doméstico que, a la vez, está influido por la dinámica económica internacional.

Es necesario destacar que los servicios públicos deben ofrecerse al costo, sin generar una ganancia, pero tampoco una pérdida. En esta oportunidad, por incluir dinero, en el servicio brindado debe contemplarse la pérdida del valor del dinero en el tiempo y agregarlo al costo, como una forma mantener en todo momento su capacidad adquisitiva. Esto podría crear una «ilusión monetaria», la cual no debería llevar a concluir que se está produciendo una ganancia real, aunque aparentemente, en términos de cifras corrientes, pareciera que se genera una utilidad, lo cual constituye una dualidad de la cual justamente trata la indicada ilusión monetaria.

En términos generales, las variables de componentes del costo de financiamiento corresponden a los **costos de operación** (entre mayores sean los gastos de una empresa, mayor será el *spread* y viceversa). Esto se debe a que las entidades transfieren los costos al *spread*.

La segunda variable es la **liquidez**, la cual aparece significativa y positivamente relacionada con el *spread*. Si bien la liquidez se observa como un complemento de la solvencia, y la entidad está obligada a mantener un nivel de disponible de efectivo o recursos fácilmente realizables, los excesos de liquidez presentan costos financieros que presionan al aumento del *spread* para compensarlos.

La tercera es una variable microeconómica que tiene que ver con la **exactitud de la cartera**. El efecto positivo sobre el *spread* se explica por el hecho de que mayores deudas vencidas implican riesgos más altos y, por tanto, requieren mayores niveles de rentabilidad y de *spreads* para compensarse.

Asimismo, para Castillo (2010, p.17-21), existen variables macroeconómicas que se relacionan con el *spread*, como la **volatilidad**, la cual puede aumentar el riesgo del margen financiero. Además, si los choques de la inflación no se trasladan a las tasas del prestatario y prestamistas rápidamente, el *spread* bancario se puede

correlacionar con las tasas de inflación. Valga anotar que existe una relación positiva entre el *spread* y la inflación.

Otro factor mencionado que puede afectar el margen son los **impuestos**, pues, podrían adquirir formas, tales como: impuestos de transacción financiera, los de beneficio del banco, los de las ganancias, o los requerimientos de reserva que se remuneran a bajas tarifas de mercado. Las imposiciones fiscales se incrementan generalmente con la inflación, al igual que el nivel de los tipos de interés a corto plazo.

Según Castillo (2010, p.21), los países con mejores ambientes legales reducen el *spread* financiero. En América Latina, el índice promedio que mide los derechos y la calidad del marco legal se ubica debajo del promedio de los países en vías de desarrollo (mercados) que emergen.

La intermediación financiera no solo difiere entre países, sino que, dentro de cada uno de ellos, también se presentan claras divergencias, las cuales mayormente dependen de las características de los entes implicados; tales como: si la entidad es pública o privada, si únicamente funge como intermediario financiero, o si ofrece otra gama de productos y servicios; también, se toma en cuenta la cuestión de capital y del mercado hacia el que está orientada, lo cual pone de relieve nuevamente los objetivos que persigue la entidad.

Un elemento importante que debe integrarse en el modelo de estratificación y en la fijación del *spread*, son los objetivos a los que aspira la entidad mediante la gestión de financiamiento que realiza; estos se indican seguidamente:

- Brindar financiamiento a las municipalidades en las mejores condiciones posibles
- Favorecer especialmente a las municipalidades con menor cantidad de recursos

- Privilegiar el financiamiento de proyectos de inversión que tengan mayor impacto económico, social y ambiental
- Favorecer al mayor número posible de municipalidades y en el largo plazo
- Procurar un crecimiento real del acervo de recursos de que dispone el IFAM para conceder créditos a las municipalidades.

4.8.1. Método de cálculo del «spread»

No solo es importante cuantificar la magnitud del margen financiero, sino también medir y analizar sus componentes.

Tal como se ha indicado, el método propuesto para calcular el *spread* consiste en computar los costos asociados con la gestión de financiamiento y expresarlos como una proporción de total de colocaciones efectuadas durante el año, esto es así para algunas variables; y como proporción de la cartera total de colocaciones para otros extremos de costo.

La estructura de costo por utilizar es la siguiente:

Tabla N° 17. Estructura de cálculo del costo total de la gestión de financiamiento que realiza el IFAM

OPERACIÓN	CONCEPTO	PORCENTAJE	VARIABLE / FÓRMULA
	Costo de capital Institucional (Tasa de inflación anual)		TASA DE INFLACIÓN ANUAL ACUMULADA
(+)	Costo operativo del crédito		
	Gastos de Administración		TOTAL ANUAL GASTOS ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO / COLOCACIÓN ANUAL
	Gastos de supervisión de financiamientos		TOTAL ANUAL GASTOS SUPERVISIÓN DE FINANCIAMIENTOS / DESEMBOLSO EFECTIVO TOTAL ANUAL

(+)	Costo de la gestión de cobro, morosidad e incobrables	TOTAL GASTO ANUAL ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO Y COBRO / COLOCACIÓN TOTAL
	Costos por Administración del Crédito y Gestión de Cobro	
	Gastos por préstamos incobrables y morosidad	GASTO TOTAL ANUAL POR INCOBRABLES / COLOCACIÓN TOTAL
(+)	Costo por activos de bajo o nulo rendimiento	TOTAL INTERESES DEJADOS DE PERCIBIR AL COSTO DE OPORTUNIDAD / COLOCACIÓN ANUAL
(-)	Otros ingresos (comisión por desembolso)	INGRESO TOTAL POR COMISIÓN DE DESEMBOLSO / DESEMBOLSO EFECTIVO TOTAL ANUAL
<hr/>		
(=)	TOTAL	
<hr/>		

Fuente: Elaboración propia del autor, 2020.

En este apartado, se detalla un conjunto de componentes del costo de financiamiento en que ha de incurrir el IFAM; estos son: el costo de capital, los costos de operación, los gastos de la gestión de administración de la cartera de crédito, los costos por morosidad e incobrables, la tenencia de títulos que ofrecen un bajo o nulo rendimiento y los ingresos por comisiones.

4.8.2. Costo de capital

Sobre este componente, dada la importancia que reviste, se desarrolló un apartado completo en páginas anteriores. No obstante, a continuación, se transcribe del referido apartado la conclusión fundamental, la cual es relevante, pues su contenido ser incorporará en el modelo propuesto:

“El único costo que puede ser considerado como costo de capital, en el intervalo que los recursos de cartera estén ociosos, es la pérdida del valor del poder adquisitivo del dinero por efecto de la inflación”.

4.8.2.1. Costo operativo de la gestión de crédito

Este costo se compone de dos elementos fundamentales. Por una parte, figuran los gastos administrativos y, debido a que el IFAM tiene la obligación legal de supervisar la aplicación de las sumas dadas en préstamo a las corporaciones municipales, también se contemplan los gastos y costos asociados con esa supervisión, tal como se detalla a continuación:

- **Gastos de Administración**

Con el fin de efectuar las funciones de colocación y administración del crédito y de los mecanismos de pago, el IFAM incurre en una serie de gastos operativos. Estos están relacionados con gastos de personal, estructura física, equipos de todo tipo y materiales de oficina. Cuantos menores sean los gastos operativos para obtener una cantidad dada de servicios, menor impacto tendrán en la tasa de interés por cobrar, la cual, por supuesto, que contempla el *spread*. Por lo tanto, cuanto mayor sea el tamaño de la actividad financiera, más se diluyen esos costos. En este sentido se refiere a un aprovechamiento de economías de escala.

Uno de los requisitos esenciales para alimentar información de buena calidad en el modelo de estratificación propuesto se refiere a que los funcionarios, además ejecutar la gestión de crédito, desempeñen otras tareas y se logre identificar el tiempo que dedican a las cuestiones de financiamiento.

Por supuesto, el propósito no consiste en llevar un control del tiempo por cada operación de financiamiento que se esté procesando, pero sí el contar con información del tiempo invertido en la atención de los créditos en sus diferentes etapas. Esto ocurre con varios funcionarios, tales como: los promotores municipales; y el personal administrativo, como secretarías y profesionales de las diversas áreas que ejecutan gestiones relacionadas con los créditos otorgados por el IFAM, incluyendo la Unidad Financiera. También, se incluyen los encargados de área; los jefes de departamento, especialmente en el seno de la Comisión Técnica; y colaboradores de la gerencia e, incluso, de la Junta Directiva del Instituto, la cual,

por ley, es el órgano jerárquico superior supremo que ostenta la competencia para aprobar el otorgamiento de los créditos a las municipalidades.

Las proporciones de salarios deben contemplar el pago de dietas, tiempo extraordinario, seguros de riesgos de trabajo y cargas sociales relacionadas.

También deben contemplarse los costos proporcionales por servicios públicos, papelería, depreciación del edificio, entre otros aspectos.

Finalmente, se agrega todo el costo para el período anual, el cual se expresa como una proporción de los recursos colocados durante el mismo período de acumulación de los costos administrativos.

- **Gastos de supervisión de financiamientos**

Forman parte de este rubro el costo de las labores que el equipo de ingenieros desempeña en el campo de trabajo, o en el sitio en donde se desarrollan los distintos proyectos de inversión de obras y servicios municipales, también se incluye a todo el personal institucional que efectúa acciones de supervisión y control, incluyendo a los colaboradores de la Auditoría Interna, según su participación en cada tarea asignada.

Adicionalmente, deben incluirse diversos usos, como: los vehículos automotores, los equipos tecnológicos, las herramientas ingenieriles; y también costos, tales como: combustibles, peajes, parqueos, viáticos por hospedaje y alimentación, pago de tiempo extraordinario, seguros de riesgos de trabajo y cargas sociales relacionadas.

Finalmente, se agrega todo el costo para el período anual, expresado como una proporción de los recursos desembolsados durante el mismo período de acumulación de los gastos de supervisión de financiamientos.

4.8.2.2. Gastos por gestión de cobro, morosidad e incobrables

En este apartado se incluyen dos elementos de costo: los gastos por Administración del Crédito y Gestión de Cobro y, los gasto por Préstamos Incobrables y Morosidad.

- **Gastos por administración del crédito**

Sin duda alguna, la gestión de crédito y cobro debe ser permanente y contempla diversidad de actividades que involucran costo, tanto en mano de obra como en materiales y servicios.

En este rubro debe incluirse el salario completo del funcionario asignado al control de préstamos, además de los costos por uso de las plataformas tecnológicas diseñadas para el efecto.

También, forma parte de esos gastos la proporción del costo del tiempo que dedique el jefe del Departamento de Administración Hacendaria a apoyar esa gestión.

Una vez acumulados todos los gastos en que se incurrió a lo largo del año, se dividen entre la cartera total que se administra, a la cual, justamente, se le brinda seguimiento.

- **Gastos por préstamos incobrables y morosidad**

A pesar de que el grado de morosidad e incobrables es casi nulo en la historia del IFAM, no es sano presumir que ésta será siempre su condición, y se debe continuar en la tarea de evitarlo a toda costa.

Por ello, se incluye la posibilidad de incobrables y de morosidad dentro de la estructura de costo del financiamiento.

Al final de cada período económico anual debe hacerse acopio de las cuantías en mora y de los eventuales importes declarados formalmente como incobrables, para luego, dividir esa suma entre la colocación total de créditos que mantenga vigente el IFAM.

4.8.2.3. Modelo de distribución general de los gastos corrientes según la estructura organizacional

Con base en el peso relativo asignado por partida presupuestaria y dependencia institucional, se determina el siguiente modelo de distribución general de los gastos corrientes asignados a la gestión de financiamiento.

Tabla N° 18. Distribución general de los gastos corrientes según la estructura organizacional

Dependencia	Remuneraciones	GF*	Servicios	GF*	Materiales y suministros	GF*	Bienes duraderos	GF*
AS	20%	20%	15%	30%	10%	25%	10%	20%
DE	20%	10%	20%	10%	20%	15%	25%	15%
DAH	20%	40%	15%	50%	15%	40%	15%	15%
DGFM	40%	65%	50%	60%	55%	50%	50%	50%
Total	100%	***	100%	***	100%	***	100%	***

AS: Administración Superior; DE: Dirección Ejecutiva; DAH: Departamento Administración Hacendaria; DGFM: Departamento Gestión de Fortalecimiento Municipal; GF: Gestión Financiera.

(*) De la proporción asignada de cada partida de gasto a cada unidad administrativa.

Fuente: Elaboración propia del autor, 2020.

La porción del costo destinado a la gestión del IFAM en los diferentes procesos que incurre el otorgamiento de créditos, se determina con base en los siguientes rubros: las cuatro partidas que componen el gasto corriente del presupuesto ordinario del IFAM, los recursos asignados para cada unidad y departamento, las funciones ordinarias que establece el *Manual de Organización y Funciones del IFAM*, y la normativa aplicable al otorgamiento de créditos.

Posteriormente, según cada partida presupuestaria se determinan los porcentajes en relación con los niveles totales de gastos; es decir: gastos de administración del

crédito, gastos de supervisión de financiamientos y gastos de administración del cobro; tal y como se puede apreciar en la tabla N° 19.

Tabla N° 19. Distribución específica de los gastos corrientes según la estructura organizacional con los niveles totales de gastos

Dependencia	Remuneraciones e incentivos salariales			
	GF	Gastos de administración del crédito	Gastos de supervisión de financiamientos	Gastos de administración del cobro
AS	4.0%	4%	0%	0%
DE	2.0%	1%	1%	0%
DAH	8.0%	4%	1%	3%
DGFM	26.0%	10%	16%	0%
Total	40%	19%	18%	3%
Dependencia	Servicios			
	GF	Gastos de administración del crédito	Gastos de supervisión de financiamientos	Gastos de administración del cobro
AS	4.5%	4.5%	0.0%	0.0%
DE	2.0%	1.0%	1.0%	0.0%
DAH	7.5%	4.0%	1.5%	2.0%
DGFM	30.0%	12.0%	18.0%	0.0%
Total	44%	21.5%	20.5%	2.0%
Dependencia	Materiales y Suministros			
	GF	Gastos de administración del crédito	Gastos de supervisión de financiamientos	Gastos de administración del cobro
AS	2.5%	2.5%	0.0%	0.0%
DE	3.0%	1.0%	2.0%	0.0%
DAH	6.0%	3.0%	1.0%	2.0%
DGFM	27.5%	17.0%	10.5%	0.0%
Total	39.0%	23.5%	13.5%	2.0%
Dependencia	Materiales y Suministros			
	GF	Gastos de administración del crédito	Gastos de supervisión de financiamientos	Gastos de administración del cobro
AS	2.0%	2.0%	0.0%	0.0%
DE	3.8%	1.0%	2.8%	0.0%

DAH	2.3%	1.0%	0.3%	1.0%
DGFM	25.0%	6.0%	19.0%	0.0%
Total	33.1%	10.0%	22.1%	1.0%

AS: Administración Superior; DE: Dirección Ejecutiva; DAH: Departamento Administración Hacendaria; DGFM: Departamento Gestión de Fortalecimiento Municipal; GF: Gestión Financiera.
Fuente: Elaboración propia del autor, 2020.

La asignación relativa varía según la dependencia administrativa y el nivel de gasto, puesto que, como se ha explicado previamente, cada gasto está estrechamente relacionado con diferentes actividades o partes del proceso de financiamiento, en el cual se presenta una participación por dependencia mayor o menor.

Al aplicar el modelo con datos reales del presupuesto ordinario, es posible obtener los valores totales por concepto, necesarios para aplicar la estructura de cálculo del costo total de la gestión de financiamiento realizada por el IFAM, la cual se explicita en la tabla N° 17.

4.8.2.4. Costo por activos de bajo o nulo rendimiento

En la mayoría de los países en desarrollo, para algunas instituciones dedicadas al fomento, han existido programas que las conducen a prestar una proporción de su cartera a sectores calificados como «prioritarios» por las autoridades, o a adquirir títulos valores emitidos por entes públicos que rinden tasas de interés por debajo de las de mercado e, incluso, nulas, lo cual, actualmente, está ocurriendo en el IFAM. El costo implícito de mantener estos activos de bajo rendimiento puede explicar, por lo tanto, un mayor costo de financiamiento.

Aún más, el costo de oportunidad de mantener estos activos aumenta con la inflación. En la medida en que estas tasas de interés subsidiadas son impuestas en términos nominales, el tamaño del subsidio a estos sectores aumenta con la inflación.

En numerosas ocasiones, los gobiernos de países en desarrollo han optado ocasiones por financiar parte de su déficit fiscal por medio de la colocación de títulos de bajo rendimiento en bancos comerciales, especialmente estatales. Esto actúa

como un impuesto implícito no aprobado por la Asamblea Legislativa, en forma similar al encaje, con la diferencia de que el rendimiento de las inversiones es bajo y no nulo. Cuando la tasa de interés que paga el gobierno por los recursos del sistema financiero es menor que la que están dispuestos a pagar quienes emprenden otras actividades productivas, el sistema financiero no está cumpliendo eficientemente su labor de intermediación, pues no está colocando los recursos de los ahorrantes en las actividades más rentables.

El IFAM está compelido a mantener sus recursos ociosos, incluyendo el disponible de la cartera de crédito que brinda contenido a las nuevas colocaciones en la Caja Única del Estado. Hasta hace algunos meses la Tesorería Nacional reconocía un rédito, pero hoy día no remunera tales ahorros, lo cual ocasiona una pérdida por inmovilización de recursos.

Lo recomendable es incluir, como parte del costo de financiamiento, el costo de oportunidad de tener esos recursos ociosos, el cual es justamente la mejor tasa de interés que podría lograr la Institución si pudiera invertirlos en condiciones remuneradas. La mejor tasa, de conformidad con las limitaciones que le establece la ley, es la tasa de interés que le reconocía el Ministerio de Hacienda, pues no tiene oportunidad de ahorrar los recursos en ningún otro instrumento financiero.

En otras palabras, los intereses devengados a lo largo del año deben calcularse en términos nominales, con base en los saldos que estuvieron disponibles durante los lapsos en que estuvo cada saldo, esto con el fin de obtener un total de intereses dejados de ganar, que luego será expresado como proporción de la colocación total anual.

4.8.2.5. Ingresos por servicios

El IFAM, aparte de los ingresos por intereses que pueda devengar, por lo general, también cobra al menos dos comisiones por los servicios prestados, estas le podrían servir al IFAM para disminuir la tasa de interés que cobra por los financiamientos concedidos a las corporaciones municipales.

Es recomendable calcular el importe total de las comisiones devengadas en el año, tanto por desembolso de recurso, como por administración del crédito y obtener una proporción al contrastarlo con el total de las colocaciones efectuadas en ese mismo período.

Dentro de la estructura de cómputo del costo de financiamiento, no se incluyen los impuestos implícitos ni los explícitos, puesto que el IFAM está exonerado del pago del Impuesto sobre la Renta y, además, los intereses que percibe de sus operaciones de crédito no están gravadas por ningún tributo.

Finalmente, a fin de obtener el *spread*, se efectúa la sumatoria de todos los pesos expresados como “costo por cada colón colocado”, ya sea que se trate de colocaciones del período, o de colocaciones anteriores que formen parte de la cartera de créditos en ejecución, y para tal efecto se utilizará el colón como unidad común.

4.8.2.6. Cálculo de la tasa de interés por cobrar

Habiendo definido la forma de calcular el *spread*, éste será adicionado a la Tasa de Referencia Interbancaria, la cual fue seleccionada como tasa de referencia, con el propósito de instaurar un sistema de actualización automática, tal como se indicó anteriormente.

4.9. Administración del Riesgo de Crédito (impago)

El riesgo de crédito es la probabilidad de que, a su vencimiento, una entidad no pueda hacer frente, en parte o en su totalidad, a su obligación de devolver una deuda o rendimiento, acordado sobre un instrumento financiero, debido a quiebra, iliquidez o alguna otra razón. La evaluación del riesgo de crédito se basa en la probabilidad de que el prestatario o emisor del bono incumpla con sus obligaciones (ocurra un *default*).

Un factor importante en la ocurrencia del incumplimiento es su relación con los ciclos económicos, esto es así porque este incumplimiento suele reducirse durante los períodos de expansión económica, al mantenerse tasas totales de impagos bajas; mientras tanto, sucede lo contrario en períodos de contracción económica, tal como ha ocurrido durante el último año con ocasión de la pandemia del COVID-19, cuando la mayoría de bancos comerciales, e incluso el IFAM, han tenido que conceder moratorias o readecuaciones de créditos.

También, las circunstancias particulares de una entidad económica que ha emitido o adquirido deuda originan el llamado *riesgo específico de crédito*, y este no se relaciona con los ciclos económicos, sino con los eventos particulares en la actividad comercial o industrial de las empresas, los cuales pudieran afectar la capacidad de pago de sus compromisos adquiridos al fondearse mediante la emisión de bonos u obligaciones.

4.10. Administración del Riesgo de Crédito (impago)

El riesgo de crédito es la probabilidad de que, a su vencimiento, una entidad no haga frente, en parte o en su totalidad, a su obligación de devolver una deuda o rendimiento, acordado sobre un instrumento financiero, debido a quiebra, iliquidez o alguna otra razón. La evaluación del riesgo de crédito se basa en la probabilidad de que el prestatario o emisor del bono incumpla con sus obligaciones (ocurra un *default*).

Un factor importante en la ocurrencia del incumplimiento es su relación con los ciclos económicos, puesto que este incumplimiento suele reducirse durante los períodos de expansión económica, al mantenerse tasas totales de impagos bajas; mientras que sucede lo contrario en períodos de contracción económica.

Asimismo, las circunstancias particulares de una entidad económica que ha emitido o adquirido deuda originan el llamado **riesgo específico de crédito**, y este no se

relaciona con los ciclos económicos, sino con los eventos particulares en la actividad comercial o industrial de las empresas, los cuales pudieran afectar la capacidad de pago de sus compromisos adquiridos al fondearse mediante la emisión de bonos u obligaciones.

Una medida usual para calcular el riesgo específico de una empresa se operacionaliza mediante las calificaciones (*rating*). Esta medida es útil para clasificar compañías según su riesgo de crédito, y es empleada por compañías externas y especializadas, como *Standard & Poors*, *Moody's*, *Fitch*, entre otras; las cuales analizan los estados financieros de las empresas, como en el presente caso: las corporaciones municipales.

4.10.1. Antecedentes de la Administración del Riesgo de Crédito en el IFAM

Con respecto al extremo referido a la medición y administración del riesgo de crédito, como un antecedente importante, debe mencionarse que el IFAM ha carecido de una cultura de administración y evaluación del riesgo indicado, y aunque desde 1971 ha tenido como una de sus funciones primordiales el fomento municipal, esta función la ha desarrollado mediante la concesión de créditos a las municipalidades financiados con recursos propios.

Se puede argumentar que tal condición pudiera estar basada en tres elementos concretos, a saber:

- En virtud de que el fomento municipal es un mandato de ley para la Institución, según el inciso a), del artículo N.º 5º, de la Ley N.º 4716, pudiera pensarse que, en cumplimiento de tal disposición, debe ayudarse a los gobiernos locales sin importar la condición de riesgo de crédito asociada; sin embargo, esta no sería esta una posición responsable en relación con el uso y la administración de recursos públicos.

- Porque existe una disposición legal que reduce de manera importante el riesgo de crédito del IFAM, casi anulándolo, pues conduce a actuar de manera simultánea en dos sentidos, así se estipula en el artículo N.º 37 de la referida Ley N°4716, tal como puede leerse a continuación:

“Artículo 37.- Para garantizar las operaciones financieras que el I.F.A.M. celebre con las Municipalidades, éstas podrán ceder en garantía sus rentas y gravar los bienes necesarios para tal fin.

En todo caso y como garantía complementaria de todas estas operaciones, la Contraloría General de la República no aprobará ningún presupuesto ordinario o extraordinario de una Municipalidad que se encuentre en mora con el Instituto. A tales efectos, éste remitirá mensualmente a la Contraloría, una lista de las corporaciones municipales en mora con él” (Los acentos con cursiva, **negrita** y subrayado no son del original).

Sin duda alguna, la anterior constituye una disposición legal que minimiza, por partida doble, el riesgo de crédito, prácticamente anulándolo, en virtud de que, si una municipalidad incumple, o presenta retrasos en la atención de la deuda que mantiene con el IFAM, éste puede paralizar los presupuestos municipales y, por tanto, la gestión ordinaria y extraordinaria de los ayuntamientos, como en efecto ya ha ocurrido en algunos casos aislados, según lo refirieron funcionarios del área financiera del IFAM.

- El IFAM refleja un historial de impagos casi nulo y una cartera de crédito muy sana con morosidad mínima, con períodos de retraso muy cortos en los pocos casos en que se han presentado, según lo informaron funcionarios del Instituto.

No obstante, un modelo de estratificación, como el que se propone en esta tesis, debe ser concebido para que opere en la mayoría de las situaciones posibles, considerando que el entorno es dinámico y, por ende, cambiante. Actualmente, existe y está vigente la señalada disposición normativa del supra indicado artículo N.º 37, lo cual, prácticamente, anula el riesgo de impago, pero no existe garantía alguna de que siempre vaya a ser así siempre.

Adicionalmente, desde el punto de vista financiero es una sana práctica que la entidad que otorga recursos en préstamo, antes de realizar la negociación, lleve a cabo una evaluación del riesgo de impago, como providencia previa a continuar con los procesos de evaluación de la procedencia del financiamiento solicitado, esto es así con el propósito de evitar la materialización de pérdidas.

4.10.2. Metodología abreviada para la Evaluación del Riesgo de Crédito Municipal

El sistema de medición de riesgo de crédito tiene por objeto identificar los determinantes del riesgo de crédito de las carteras de cada institución, con el propósito de prevenir pérdidas potenciales en las que se podría incurrir.

En el medio existen múltiples modelos de valuación del riesgo de crédito que a lo largo de los años han ido siendo creados por las instituciones cuyo giro de negocio es la colocación de créditos, especialmente, por los bancos más importantes y sólidos del mundo.

En la literatura relativa a la medición del riesgo de crédito, muchos autores han creado distintas clasificaciones de los modelos existentes.

De acuerdo con Galicia, los modelos de valuación de riesgo pueden clasificarse en “tradicionales” y “modernos” (2003).

Los primeros se basan en el establecimiento de algunas variables que definen el riesgo de crédito para la entidad prestamista y en la experiencia e intuición de los expertos.

Por su parte, los modernos se basan en axiomas matemáticos en modelos probabilísticos complejos que son difíciles de aplicar, para los cuales se requiere de disponer sistematizadamente de mucha información que no siempre es fácil conseguir y, en muchos casos, requiere de procesos de construcción de datos que

son onerosos, tanto por la construcción de los sistemas de procesamiento como por el costo de profesionales especialistas de alto nivel.

Respecto de la situación del IFAM, se deben destacar varios aspectos, tales como: su dinámica histórica no muestra la aplicación de sofisticados modelos de valuación del riesgo de crédito; en la actualidad no se dispone de la información mínima requerida para aplicar los modelos probabilísticos de predicción más modernos; no existen procesos informáticos desarrollados para sistematizar y mantener actualizada esa información, ni el personal en planta que posea los conocimientos técnicos avanzados requeridos. Ante tal situación se recomienda emplear un modelo de valuación de riesgo más sencillo, pues también debe irse forjando de manera paulatina una cultura en ese sentido.

Se propone, entonces, la construcción de un índice sencillo, el cual pueda ser acumulado en series históricas y sea contratado con un límite máximo de riesgo admisible por parte del IFAM; éste deberá ser definido por sus funcionarios técnicos, de acuerdo con su realidad financiera y con el nivel de riesgo que se esté dispuesto a asumir. Este constituye un mecanismo simple de “calificación del riesgo de crédito”, similar al que aplica la Oficina de Control de La Moneda de los Estados Unidos de Norteamérica, que ha sido utilizado en muchos países por muchos reguladores y banqueros, con el fin de evaluar la adecuación de sus reservas para pérdidas crediticias. Este índice, básicamente, consiste en calcular un ratio que compare el volumen de dinero reportado como incobrable, entre el tamaño promedio anual de la cartera de colocaciones.

No se considera prudente recomendar el uso de modelos probabilísticos de vanguardia, pues sería equivalente a “dibujar un sueño de perfección”, el cual requeriría de mucha inversión para iniciar su aplicación. El propósito de implementar un modelo de estratificación es incluir dentro de su diseño herramientas que sean útiles y alcanzables, y de inmediata y sencilla aplicación, lo cual permita, poco a poco, lograr la tecnificación y la cultura deseables, y con ello

se logre ubicar al Instituto en un mejor estadio que el actual, aunque en el corto y mediano plazos pudiera no ser el ideal.

4.11. Integración del modelo de estratificación propuesto

A lo largo del presente capítulo, se han desarrollado los elementos que componen un modelo de estratificación municipal, en el entorno de la función de fomento municipal que realiza el IFAM.

En este apartado, mediante el diagrama de la figura N.º N.º 15, se muestra la manera cómo se integran los elementos desarrollados y la secuencia en que deben aplicarse.

Figura N.º 15. Modelo de estratificación propuesto para el IFAM



Fuente: Elaboración propia del autor, 2020.

4.12. Aplicación del modelo de estratificación propuesto

Utilizando como fundamento el *Presupuesto Ordinario para el ejercicio económico 2020 del IFAM*, se propone la ejecución de los modelos propuestos, consonantes con la teoría desarrollada en los apartados anteriores, todo ello con la finalidad de calcular el costo total de la gestión de financiamiento que realiza el IFAM.

La tabla N° 20 resume los valores obtenidos de acuerdo con los costos e ingresos precisados a partir de la gestión financiera del 2020. Concatenadamente, los resultados obtenidos demuestran un costo de capital de un 7,42%, el cual se constituye en la tasa exigida para que el IFAM pueda invertir sus recursos.

Ahora bien, siguiendo los principios definidos en el apartado 4.8, específicamente en la definición del *spread* y utilizando la distribución de frecuencias del presupuesto de las municipalidades de la tabla N° 15; el IFAM puede mejorar las condiciones de financiamiento brindadas a las corporaciones municipales, con base en un razonamiento técnico y financiero que le genere mayor seguridad y competitividad.

Tabla N° 20. Cálculo del costo total de la gestión de financiamiento que realiza el IFAM para el 2020

OPERACIÓN	CONCEPTO	VARIABLE / FÓRMULA	APLICACIÓN DE DATOS A LA FÓRMULA	RESULTADO
	Costo de capital Institucional (Tasa de inflación anual)	TASA DE INFLACIÓN ANUAL ACUMULADA	2.85%	2.85%
(+)	Costo operativo del crédito			
	Gastos de Administración	TOTAL ANUAL GASTOS ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO / COLOCACIÓN ANUAL	<u>699.892.359</u> .02 35.196.969. 222.88	1.99%
	Gastos de supervisión de financiamientos	TOTAL ANUAL GASTOS SUPERVISIÓN DE FINANCIAMIENTOS / DESEMBOLSO EFECTIVO TOTAL ANUAL	<u>744.803.505</u> .23 31.677.272. 300.59	2.35%
(+)	Costo de la gestión de cobro, morosidad e incobrables			
	Costos por Administración del Crédito y Gestión de Cobro	TOTAL GASTO ANUAL ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO Y COBRO / COLOCACIÓN TOTAL	<u>92.224.553.</u> 96 35.196.969. 222.88	0.26%
	Gastos por préstamos incobrables y morosidad	GASTO TOTAL ANUAL POR INCOBRABLES / COLOCACIÓN TOTAL	<u>0</u> 35.196.969. 222.88	0.00%
(+)	Costo por activos de bajo o nulo rendimiento	TOTAL INTERESES DEJADOS DE PERCIBIR AL COSTO DE OPORTUNIDAD / COLOCACIÓN ANUAL	<u>1.045.000.0</u> 00 35.196.969. 222.88	2.97%
(-)	Otros ingresos (comisión por desembolso)	INGRESO TOTAL POR COMISIÓN DE DESEMBOLSO / DESEMBOLSO EFECTIVO TOTAL ANUAL	<u>950.318.169</u> .02 31.677.272. 300.59	-3.00%
(=)	TOTAL			7.42%

CAPÍTULO V

5.1. Conclusiones y recomendaciones

5.1.1. Conclusiones

Desde todos los territorios del país, los gobiernos locales constituyen un importante actor y un ente dinamizador en el desarrollo económico y social, además, cuentan con un conocimiento más preciso y detallado de las necesidades y de las oportunidades existentes en cada comunidad y, también, de los recursos que, eventualmente, podrían ser explotados, todo ello se conjuga para crear impactos sociales y económicos que redundan en la calidad de vida de los habitantes de los municipios y, por ende, de todos los y l y las costarricenses.

- En vista de esa encomiable labor que despliegan las corporaciones municipales, el IFAM ha brindado un acompañamiento y un apoyo cercanos a cada gobierno local, por medio de asistencia técnica para la formulación, el desarrollo y el financiamiento de proyectos de inversión y, también, ha invertido esfuerzos significativos en una diversidad de proyectos concretos; con ello se han solventado vacíos técnicos y carencias económicas que muchos gobiernos locales enfrentan a diario para llevar adelante la importante labor que les corresponde; esto se debe a que a que las capacidades materiales y de conocimiento son muy disímiles entre una municipalidad y otra; sin embargo, la ingente responsabilidad de sacar adelante sus cantones es la misma para todas ellas.
- El IFAM ha afrontado dificultades, tales como: complejos procesos de restructuración; procesos judiciales por cobros tributarios o aspectos laborales; altas indemnizaciones laborales ordenadas judicialmente; problemas con la operación de algunas áreas institucionales, incluyendo la encargada de brindar los servicios sustantivos; un clima laboral adverso;

atrasos en el desarrollo de mejores condiciones tecnológicas de los procesos de trabajo; y baja capacidad de respuesta, entre otros aspectos.

- La Ley N° 4716 le proporcionó al IFAM recursos suficientes, los cuales, desafortunadamente, han ido mermándose en perjuicio de su alcance de acción. Un mal manejo de la cartera de financiamiento, debido a una colocación excesiva de créditos, provocó en el 2019 un déficit financiero de 12.000 millones. También, han existido otras deficiencias, tales como: vicios en la tramitación de algunas operaciones crediticias; la velocidad de recuperación de capitales (repago de deudas); el “programa de alivio financiero”, concedido a las municipalidades acreedoras del IFAM, con ocasión de la pandemia del COVID-19; la merma en la percepción de intereses financieros devengados sobre inversiones transitorias que se mantienen en el Ministerio de Hacienda. Todo ello ha generado problemas de flujo de caja y de liquidez para atender sus compromisos corrientes y, por ende, la disminución de los recursos disponibles en su cartera de crédito para otorgar financiamiento a las municipalidades.
- Los recursos públicos colocados para el período 2016-2018 ascienden a la suma de ₡4 534 184 325,00; no obstante, la movilización de los recursos es lenta e imprecisa. En promedio, el IFAM coloca 4 créditos al año para el Desarrollo Local, por un monto aproximado de ₡2 595 947 313,91. Vale anotar que en el 2017 se financiaron 20 proyectos, de los cuales 6 fueron para acueductos, cuyo equivalente fue de un 30% de la colocación para ese año.
- Al 31 de diciembre de 2020, el 85% de los créditos fueron concedidos con períodos de amortización superiores a los 7 años, y se evidenciaron plazos de cancelación de hasta 30 años.

- En promedio, los ingresos fiscales representan más del 80% de los ingresos corrientes del Instituto; sin embargo, la recaudación tributaria agregada anual ha mostrado una merma cuantiosa y se ha debido echar mano del superávit libre para “completar” los faltantes en los rubros corrientes. Esta condición ha ocurrido como producto de cambios experimentados en las leyes que crearon los tributos administrados; también, han influido otros factores como: la variación de criterios por parte de los tribunales especializados; la imposibilidad legal que tiene el IFAM para ejercer el poder sancionatorio; y la disminución en la demanda de bebidas con contenido alcohólico, como consecuencia del aislamiento social por la enfermedad Covid-19, entre otros aspectos.

- La metodología de cálculo de la tasa de interés utilizada por el IFAM carece de un razonamiento técnico sobre la determinación del *spread* o *premium*. Para cada estrato se utilizaba la Tasa Activa Promedio, la cual dejó de calcularse desde el 16 de abril del 2019 y, en vez de ella, el BCCR estableció la Tasa Activa Negociada, definida según cada grupo económico.

- La dispersión de los gobiernos locales en los estratos definidos en la metodología vigente es poco equitativa. Esto no beneficia al IFAM ni al régimen municipal, puesto que la amplitud entre las municipalidades con presupuestos menores y el límite superior del estrato es bastante amplio, por lo tanto, no se estaría brindando un trato diferencial y se dejaría de percibir una mayor ganancia (intereses) al financiar a aquellas municipalidades con mayores recursos.

- Mediante el análisis estadístico de distribución de frecuencias del presupuesto ordinario de las municipalidades realizado, se determinaron diferentes escenarios posibles para clasificar a los gobiernos locales en grupos relativamente homogéneos; esto se llevó a cabo con la finalidad de

brindar una tasa de interés diferenciada según el grupo de pertenencia, y de acuerdo con su fortaleza financiera (tamaño presupuestario). El escenario 3, desarrollado mediante el sistema R, definió 6 estratos con amplitudes acordes con las municipalidades cuyos presupuestos son menores y, también, para aquellas con mayores recursos; esto permitió crear una distribución más justa para la determinación de la tasa de interés por pagar al otorgar un crédito.

- El costo de capital del IFAM se limita al costo de oportunidad de los recursos que mantiene disponibles en la cartera de crédito, los cuales se espera colocar en operaciones de financiación de proyectos de inversión pública municipal, aunque únicamente se pueden invertir transitoriamente, y sin recibir remuneración alguna, por lo cual el costo de oportunidad es nulo. El único costo que puede ser considerado como costo de capital, en el intervalo cuando los recursos de cartera estén ociosos, es la pérdida del valor del poder adquisitivo del dinero por efecto de la inflación.
- El artículo N.º 37, de la Ley N°4716, minimiza el riesgo de crédito, por tanto, si una municipalidad incumple o acumula retrasos en la atención de la deuda con el IFAM, éste puede paralizar los presupuestos municipales y, por tanto, su gestión. Vale destacar que el IFAM refleja un historial de impagos casi nulo y una cartera de crédito muy sana, cuya morosidad es mínima y de períodos muy cortos.
- La utilización de criterios de priorización de proyectos es una herramienta útil ante las limitaciones de la cartera de créditos del IFAM, asimismo, frente a la demanda y la elevada necesidad de fuentes de financiamiento de parte de los gobiernos locales. La matriz propuesta facilita determinar el nivel de prioridad de un proyecto, previo al análisis que establece el *Reglamento de Financiamiento del IFAM*.

5.1.2. Recomendaciones

- El IFAM debe implementar un cambio en el modelo de servicio institucional, lo cual implica la realización de un rediseño funcional y, concomitantemente, iniciar un proceso de reestructuración parcial ante el MIDEPLAN.

- Debe rediseñarse integralmente el esquema de gestión de proyectos de inversión municipal por financiar, lo cual incluye la revisión y evaluación profunda de un conjunto de elementos, tales como: el diseño técnico de un sistema de costeo y de control y seguimiento, por ejemplo: una liquidación de los costos, a fin de determinar si se gana o se pierde. Asimismo, se ha de formular y evaluar la labor de formulación y evaluación de proyectos y, también, los trámites de recepción, análisis, evaluación, seguimiento y aprobación de las solicitudes de crédito por otorgar.

- Se debe impulsar el inventario, el rediseño y la sistematización de los procedimientos e instrumentos de trabajo, prestando especial atención en el proceso de financiamiento del IFAM, con el fin de simplificar y mejorar los trámites internos, desarrollar una mejora continua, e impulsar la transparencia y el acceso a la información.

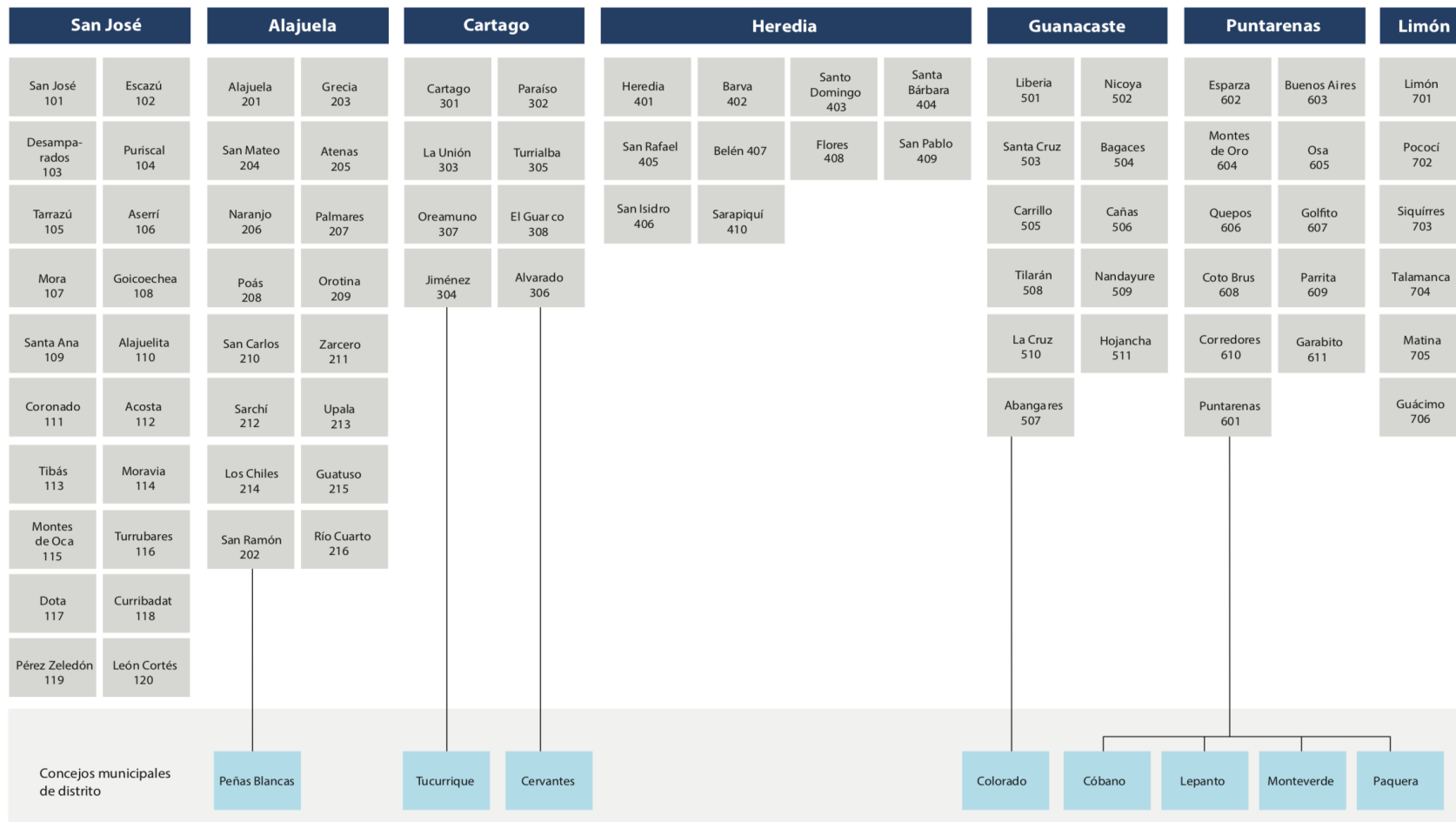
- Explorar la viabilidad legal y financiera de optar por nuevos instrumentos de financiamiento de corto, mediano y largo plazo que solventen prontamente los problemas de liquidez de la cartera de financiamiento del IFAM, entre ellos, se podrían considerar otras posibilidades como: líneas revolutivas, factoreo, y la creación de un fondo de avales o garantías para la emisión de títulos municipales, entre otras.

- Puesto que la Institución debe obtener recursos externos para poder continuar con su función, conviene realizar un estudio detallado del mercado monetario en Costa Rica, a fin de determinar las tasas activas de interés para el financiamiento de proyectos en las condiciones más blandas posibles.
- Realizar la solicitud de préstamo en varias instituciones financieras, con el propósito de obtener algunas ofertas económicas adicionales, provenientes de otros bancos comerciales, tanto públicos como privados, con la finalidad de efectuar análisis comparativos sobre una base cierta de lo que puede ofrecer al IFAM. Adicionalmente, existe la posibilidad de generar una competencia, en beneficio del IFAM y, consecuentemente, del Régimen Municipal.
- En el corto plazo, podría ser útil obtener una línea bancaria de crédito revolutiva, la cual esté garantizada con la cartera de colocaciones del IFAM; está podría constituirse por medio de un fideicomiso de garantía, y de esa manera se disminuiría el riesgo asociado a cada operación de financiamiento; ello generaría, consecuentemente, un descenso en la tasa de interés, la cual, por supuesto, debe negociarse con las entidades bancarias.
- Se deben aumentar el número de operaciones de crédito para lograr mayor dilución de la carga fija.
- Asimismo, se ha de definir el costo de capital óptimo, pues, con frecuencia, introducir deuda puede ser beneficioso, dependiendo de la forma en que se administre. Asimismo, se debe ir tecnificando más el modelo de estratificación municipal y de evaluación del riesgo.

- La utilización de los elementos básicos para la determinación del *spread*, es lo recomendable, según expertos del Banco Central de Costa Rica.
- Finalmente, se ha de revisar y actualizar la política y el reglamento de financiamiento vigente y, también, se debe desarrollar una *Política de Riesgo* para su posterior aprobación por parte de la Junta Directiva.

Anexos

Anexo N° 1. Organización de la Administración Descentralizada Territorial



Fuente: Área de Modernización del Estado, Mideplan.

Anexo N° 2. Criterios para evaluar la gestión del endeudamiento por préstamos

Criterio de evaluación	Fuente normativa
<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>
<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>3.0.0.0.00.0.0.000 Financiamiento "Definición de financiamiento"</p>

Criterio de evaluación	Fuente normativa
<p>3. <u>POLITICAS DE ENDEUDAMIENTO</u> 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, la contratación, la renegociación y la amortización.</p>	<p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE) Numeral 2.5.3 "Programación del Endeudamiento" Numeral 2.5.6. "Política institucional de Endeudamiento" 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) Indicador ID-13 Gestión de la deuda - 13.3 Estrategia de gestión de deuda 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>4. <u>ATENCIÓN DE LA DEUDA POR FINANCIAMIENTO</u> 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 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)</p>

Criterio de evaluación	Fuente normativa
	<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>
	<p>Indicador ID-21 La previsibilidad de la asignación de recursos</p> <p>- 21.3 Información sobre límites máximos de compromiso de gasto para períodos específicos</p>

Criterio de evaluación	Fuente normativa
<p>5. <u>DISPONIBILIDAD DE RECURSOS (FLUJO DE FONDOS)</u> 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): Numeral 2.4.3 "Programación financiera y flujo de fondos" Código Municipal, Ley Nro. 7794:</p> <p>Artículo 90 "Planes de pagos y obligaciones" 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 normativa
<p>6. <u>ANÁLISIS 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 Artículo 86 "Competencia para la adquisición de préstamos" Artículo 90 "Planes de pago de obligaciones"</p> <p>Normas Técnicas Básicas que regulan el Sistema de Administración Financiera (N-1-2007-CO-DFOE) 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) 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) Artículo 7 "Análisis de la capacidad de pago"</p> <p>Diccionario de Economía y Finanzas, Alianza Editorial, 13 edición 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 normativa
<p><u>7. VALORACIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO</u> 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) Numeral 2.5.2 inciso c) "Objetivo del Subsistema de Crédito Público" Acuerdo SUGEF 1-05 (v50 diciembre 2016)SGF-2335-2016 Artículo 7 "Análisis de la capacidad de pago" (Buena Práctica)</p>
<p><u>8. CONCILIACION DE SALDOS DE LOS PRESTAMOS</u> 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 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)(Buena Práctica) Indicador ID-13 Gestión de la deuda - 13.1 Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías.</p>

Instituto de Fomento de Asesoría Municipal
Estado de Situación Financiera
Al 31 de diciembre de 2019 y 2018
-En miles de colones-

	2019	2018
PASIVO		
Pasivo Corriente		
Deudas a corto plazo	2.936.354,10	2.335.893,77
Fondos de terceros y en garantía	3.066.751,86	672.459,15
Provisiones y reservas técnicas a corto plazo	421.435,25	421.435,25
Otros pasivos a corto plazo	379.730,12	826.565,84
Total del Pasivo Corriente	6.804.271,33	4.256.354,01
Pasivo No Corriente		
Deudas a largo plazo	---	2.003,03
Total del Pasivo no Corriente	---	2.003,03
TOTAL DEL PASIVO	6.804.271,33	4.258.357,04
PATRIMONIO		
Capital	6.502.579,17	6.501.531,42
Reservas	1.033.613,35	1.033.613,35
Resultados acumulados		
Resultados acumulados de ejercicios anteriores	30.436.086,75	28.461.649,19

Resultado del ejercicio	2.650.258,74	3.215.231,09
TOTAL DEL PATRIMONIO	40.622.538,01	39.212.025,05
TOTAL DEL PASIVO Y PATRIMONIO	47.426.809,34	43.470.382,09
INGRESOS		
Impuestos generales y selectivos sobre ventas y consumo	2.909.625,83	2.852.978,43
Multas y sanciones administrativas	3.690,90	123,66
Ventas de bienes y servicios	588.364,19	661.841,07
Comisiones por préstamos	191.499,86	235.906,65
Rentas de inversiones y de colocación de efectivo	1.008.720,41	1.073.984,92
Alquileres y derechos sobre bienes	288.301,18	422.830,13
Intereses por préstamos	1.658.020,46	1.763.549,12
Otros ingresos y resultados positivos	195,50	185,12
TOTAL DE INGRESOS	6.648.418,33	7.011.399,10
GASTOS		
Gastos en personal	2.909.994,58	2.368.324,52
Servicios	910.330,05	1.087.171,71
Materiales y suministros consumidos	28.270,04	45.247,35
Cargos por provisiones y reservas técnicas	263,78	---
Intereses sobre endeudamiento público	54.454,94	---
Otros gastos financieros	1.121,61	1.316,50

Transferencias corrientes	87.973,22	294.107,93
Otros gastos negativos	5.751,37	---
TOTAL DE GASTOS	3.998.159,59	3.796.168,01
Superávit Neto del Período	2.650.258,74	3.215.231,09

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ley N.º 7794. (2016). Código Municipal. Comentado IFAM. San José, C.R.
- Ley N.º 8365. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Diario Oficial la Gaceta. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 8511. (2006). Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, con las reformas de la Ley. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 6227. (1978). Ley General de la Administración Pública. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 8131. (2001). Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 8220. (2002). Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 8422. (2004). Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 4716. (1971) Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN, Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública: Costa Rica, 2010.
- MIDEPLAN, Metodología para el Diseño de Estrategia Institucional enfocada en la creación de valor público: Costa Rica, 2019.
- Reglamento de Crédito del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (2018). San José, Costa Rica.

R Core Team (2021). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.