



Informe de Riesgos Fiscales:

Asociados a las Municipalidades

Ministerio de Hacienda

Dirección de Crédito Público

Departamento de Política de Endeudamiento Público

Marzo 2021

Contenido

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	3
2. PRESENTACIÓN DEL SECTOR GUBERNAMENTAL Y SU RELACIÓN CON EL SECTOR MUNICIPAL	4
3. MARCO LEGAL Y REGULACIÓN	13
4. RESULTADOS	19
5. ANÁLISIS FINANCIERO.....	22
CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN	22
CONSOLIDADO MUNICIPAL.....	28
6. ANÁLISIS INDIVIDUAL.....	30
7. GESTIÓN (ÍNDICE DE GESTIÓN MUNICIPAL)	36
8. ÍNDICE GENERAL	37
EJE 1. DESARROLLO Y GESTIÓN MUNICIPAL.	38
EJE 2. PLANIFICACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	39
EJE 3. GESTIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS.....	40
CARENCIA O INSUFICIENCIA DE INFORMACIÓN.....	44
ENDEUDAMIENTO.....	45
TRASFERENCIA DE RECURSOS	48
9. RIESGOS FISCALES	55
1) RIESGOS ORIGINADOS EN EL ENDEUDAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES:	55
2) RIESGOS DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS POR PARTE DE LAS MUNICIPALIDADES:	57
3) RIESGOS AL ASUMIR COMPROMISOS, INCLUSO RECURRIENDO A FINANCIAMIENTO, CONTANDO CON RECURSOS A RECIBIR DE UN GOBIERNO CON PROBLEMAS FISCALES, QUE PODRÍAN SER INCREMENTADOS POR AFECTACIÓN FISCAL POR PARTE DE LAS MUNICIPALIDADES:	59
4) PROBLEMÁTICA EN EL MANEJO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.	60
4.1 DÉFICITS PRESUPUESTARIOS RECURRENTES	60
4.2 FINANCIAMIENTO DE DÉFICITS CON RECURSOS DE SUPERÁVITS ESPECÍFICOS Y SOBREGIROS BANCARIOS.	61
4.3 ELEVADOS ÍNDICES DE MOROSIDAD.	62
4.4 DESACTUALIZACIÓN DE TASAS Y TARIFAS	62
4.5 ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL.....	62
4.6 USO DE RECURSOS DE SUPERÁVIT EN INVERSIONES TRANSITORIAS.....	63
10. CONCLUSIONES	63
11. RECOMENDACIONES.....	63
12. FUENTES CONSULTADAS	65
13. ANEXO	67

Resumen Ejecutivo

El presente documento realiza un análisis del potencial de las municipalidades o gobiernos locales de materializar riesgos fiscales que pongan en problemas al Gobierno de Costa Rica y al Estado costarricense.

Presenta inicialmente los antecedentes de las municipalidades en el gobierno y la descentralización territorial de algunas de las funciones del gobierno del país en su ámbito territorial, y su papel en el entorno social, económico y territorial en que se han desenvuelto en diferentes épocas.

Resume la legislación más pertinente, para la actual participación de los gobiernos locales como parte de las organizaciones creadas para contribuir en el gobierno de Costa Rica y la nación costarricense. Este tema se amplía con más detalle en el Anexo.

Se hace un análisis del funcionamiento de las municipalidades en la actualidad y en su pasado reciente. Considerando algunas de las perspectivas que han abierto modificaciones constitucionales y legales, para su proyección futura, y sus potenciales efectos en la estabilidad fiscal del país, para también pensar en formas para prevenir o suavizar estos efectos, en caso de conjuntarse las condiciones tanto para el desarrollo municipal futuro como para enfrentar retos nacionales en términos de riesgos fiscales.

Finalmente se aportan algunas conclusiones y recomendaciones, en procura de aportar condiciones que favorezcan un mejor desarrollo de Costa Rica y del bienestar de sus habitantes, de tomar acciones para prevenir amenazas fiscales futuras, y de dejar el espacio abierto al pensamiento y el aporte de los nacionales de este país para continuar impulsando el desarrollo del mismo y el progreso de la nación.

Presentación del Sector Gubernamental y su relación con el Sector Municipal

Costa Rica es un país cuya superficie territorial es de 51.100 Km² y posee una población de aproximadamente 5.111.238¹ personas al terminar el año 2020. La distribución política consiste en 7 provincias que contienen 82 cantones, los cuales están constituidos por 485 distritos.

El gobierno a nivel nacional lo componen tres Poderes que son independientes entre sí. En los casos del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se eligen por voto popular, cada cuatro años, en el caso del primero, en esas elecciones se eligen el Presidente y dos Vice-presidentes del Poder Ejecutivo, el Presidente designa los Ministros y los diplomáticos, los cuales pueden ser removidos por el Presidente en cualquier momento.

En las mismas elecciones se eligen, por voto popular, 57 diputados o diputadas que conforman la Asamblea Legislativa, que no pueden ser reelectos de manera consecutiva, pero si alternando entre elecciones. Ellos se encargan de discutir, reformar, redactar, improbar o aprobar los proyectos que les presentan algunos diputados, el Poder Ejecutivo o la Iniciativa Popular. También ejercen control político sobre el Poder Ejecutivo.

El Poder Judicial (La Corte Suprema de Justicia) consta de cuatro salas en las que hay 22 magistrados propietarios y 22 magistrados suplentes; las tres primeras se componen de cinco magistrados o magistradas propietarios y sus suplentes, los magistrados, son elegidos por los diputados por períodos de ocho años, cuando se vence el período de algún magistrado y no se le reelige, o por cualquier razón alguno o alguna deja el cargo, se procede a una nueva selección y elección, aunque pueden ser reelectos consecutivamente. La Sala IV es la Sala Constitucional. Tiene siete magistrados propietarios y sus suplentes. Esta resuelve sobre asuntos de índole constitucional.

El Tribunal Supremo de Elecciones, que es considerado por algunos como un cuarto Poder, por las atribuciones que tiene y que se equiparan en mucho a las de los otros Poderes. El Poder Electoral, lo conforma el Tribunal Supremo de Elecciones, este cuenta

¹ Estimación realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

con tres magistrados propietarios y seis suplentes, que son elegidos por los magistrados de la Corte Plena (total de magistrados y magistradas en la Corte Suprema de Justicia), para un período de seis años y pueden ser reelectos. No obstante, un año antes de las elecciones generales y hasta seis meses después de estas, dos de los magistrados suplentes pasan a ser propietarios para conformar un Tribunal de cinco magistrados.

Los presupuestos de estos poderes son revisados por la Contraloría General de la República (CGR), y aprobados por la Asamblea Legislativa. El resultado de su ejecución es fiscalizado por la Contraloría.

También existen instituciones autónomas, para el desempeño de diversas funciones que se les han encargado. Este sector descentralizado institucionalmente cuenta con autonomía económica pero no administrativa. En la Junta Directiva de estas instituciones hay representación del Poder Ejecutivo. Los presupuestos de estas instituciones han sido aprobados o improbados por la Contraloría General de la República, así como la fiscalización de su ejecución. No obstante, se ha aprobado nueva legislación que incluye a las instituciones autónomas en el Presupuesto Nacional, cuyos presupuestos requerirán aprobación legislativa.

A nivel cantonal, y en algunos casos a nivel distrital, el Gobierno Local lo constituyen los Concejos Municipales Cantonales y los Concejos Municipales de Distrito (que responden al respectivo Concejo Cantonal). Esta es una forma de descentralización territorial.

En tiempos anteriores a la reforma del Código Municipal de 1998, cada Provincia contaba con un gobernador que era nombrado por el Poder Ejecutivo, que la administraba. Estos gobernadores no tenían funciones administrativas muy claras, y no había un cuerpo colegiado que los supervisara y regulara, su papel era más bien decorativo.

A su vez, los cantones, eran gobernados por un Concejo Municipal conformado por un número de regidores propietarios y suplentes, que eran los únicos integrantes del concejo con voto, seleccionados mediante elección popular en las mismas elecciones, y cuya cantidad, según la ley vigente, variaba de acuerdo con la población residente en el cantón. Los cantones con menos población elegían cinco regidores propietarios y sus suplentes y, según la población fuera más numerosa, los regidores propietarios eran siete, nueve, once o trece. Los regidores, por votación simple, elegían o deponían a la

persona que ejercía el cargo de Ejecutivo Municipal, que era quien administraba el municipio.

También, y en las mismas elecciones, que por cierto coincidían con las del Presidente y Vicepresidentes del Poder Ejecutivo, y con las de los diputados a la Asamblea Legislativa, se elegían síndicos propietarios y suplentes, que representan a los distritos ante la municipalidad, con voz pero sin voto. El síndico elegía a los concejales que integraban el Concejo de Distrito, en aquellos casos en que estos existían, sin mediar un proceso democrático de elección popular.

Después de la reforma al Código Municipal de 1998, cambiaron varias de las cosas que se venían haciendo anteriormente. Se eliminó la figura de los gobernadores de provincia y sus deberes pasaron a los concejos municipales. La figura del Ejecutivo Municipal cambió y pasó a ser el Alcalde, y ser nombrado por elección popular. Además, los miembros de los Concejos de Distrito, los intendentes (que ejercen una función análoga al alcalde), cuando la existencia de estos se justifica, ahora son electos por la vía del voto, y ya no por el síndico del distrito. Las elecciones de las autoridades municipales se realizan ahora, a mitad de la administración del Presidente de la República, cada cuatro años. La primera elección se realizó en el año 2000.

Los concejales y el intendente, se eligen en las mismas elecciones municipales, en aquellos distritos muy alejados de la cabecera del cantón o con dificultades de traslado a ella. Son administrados por un Intendente, que trabaja en forma parecida a un alcalde, en su área territorial, y también por el Concejo Municipal de Distrito, que actúa en forma análoga a un Concejo Municipal Cantonal, y ante el cual responde. Está compuesto por el síndico del distrito y por cuatro concejales, en todos los casos.

En la actualidad, existen ocho Concejos Municipales de Distrito, a saber: Peñas Blancas en San Ramón, Cervantes en Alvarado, Tucurrique en Jiménez, Colorado en Abangares, y Lepanto, Cóbano, Paquera y Monte Verde todos estos del cantón central de Puntarenas.

Adicionalmente, para atender al sector municipal específicamente, existen dos instituciones a nivel nacional: el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), institución autónoma del Estado en el que su Presidente es nombrado por el Poder

Ejecutivo. Este ente funciona como asesor del gobierno para las municipalidades, busca la consolidación de estas y ofrecer soluciones integrales a los gobiernos locales, también fortalecer sus capacidades técnicas, y proporcionar créditos en condiciones favorables, para que estas cuenten con recursos financieros para el desarrollo de proyectos importantes para las comunidades, cuando las municipalidades los solicitan y cumplen con los requisitos establecidos. Una auditoría de la Contraloría General de la República a mediados del año 2018 demostró que esto no siempre se cumple tan estrictamente. El IFAM ha tomado medidas correctivas en atención a los señalamientos de la Contraloría.

La Misión del IFAM es: “Contribuir al mejoramiento del Régimen Municipal mediante la prestación de servicios de asistencia técnica, financiamiento y capacitación.” Por otra parte, su Visión es: “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”

La otra entidad es la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), organización paraestatal. Esta sirve como confederación de la totalidad de gobiernos locales y sus federaciones regionales. Es una entidad de derecho público que une las municipalidades y las representa ante diversos organismos como: el Consejo de Transporte Público (CTP), el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA CENADA), y otras más. También busca fortalecer a las municipalidades mediante políticas y normas que amplían su autonomía, competencias y recursos. Tiene más de 40 años de existencia ya que fue fundada en 1977.

Es una institución que busca suplir la necesidad de las municipalidades de contar con una organización que les permitiera unirse, para impulsar la descentralización política y administrativa del Estado en Costa Rica. Se ha planteado como su Misión: “Impulsar la descentralización política y administrativa del Estado costarricense, fortaleciendo a los Gobiernos Locales mediante políticas y normas que amplíen su autonomía, competencias y recursos, para lo cual la UNGL deberá promover y desarrollar acciones tendientes a lograr una mejor gestión municipal en creciente equidad, transparencia y eficiencia. También ha propuesto como su Visión: “Ser la unidad política y gremial (expresión legítima del Régimen Municipal), que representa, posiciona y defiende a las

municipalidades; fortalece la autonomía política, administrativa, financiera e institucional de dinámicos gobiernos locales, promotores del desarrollo social, humano y sostenible de sus territorios.

También busca y promueve acciones para apoyar el logro de una mejor gestión municipal que sea cada vez más equitativa, eficiente y transparente, a través de proyectos y actividades que se realizan.

Además, existen algunas iniciativas, de menor dimensión, como el Instituto de Formación y Capacitación Municipal de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).

Aparte de las mencionadas anteriormente, existen varias federaciones regionales de municipalidades, que también forman parte de la Unión Nacional de Gobiernos Locales como: Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETROM), Federación de Municipalidades de Cartago (FEMUCAR), Federación de Municipalidades del Pacífico Central (FEMUPAC), Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA), Federación de Municipalidades de Guanacaste (FEDEGUANACASTE), Federación de Cantones Productores de Banano (CAPROBA), entre otras, y la Asociación Nacional de Alcaldes e Intendentes.

Un órgano constitucional fundamental para el funcionamiento del Estado costarricense es, la Contraloría General de la República. Esta es órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública. También es rectora del sistema de fiscalización que contempla su Ley Orgánica. A la Contraloría le corresponde aprobar o improbar los presupuestos municipales (entre otros), y fiscalizar su correcta ejecución.

La Contraloría General de la República goza de total independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público. Sus decisiones solo se someten a la Constitución Política de la República, a tratados o convenios internacionales y a la ley. La Contraloría General de la República ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública. Los criterios que emita la Contraloría, en el ámbito de su competencia, serán vinculantes para los sujetos pasivos sometidos a su control o fiscalización.

Las municipalidades no cuentan con una garantía explícita del Estado, aunque se estima que en caso de una crisis financiera en una municipalidad, siempre y cuando estuviera dentro de sus posibilidades, el Estado intervendría. De hecho, aunque en entrevistas con funcionarios con mucho tiempo de trabajar con la Municipalidad de San José, al consultárseles sobre el tema, recordaron que han habido casos concretos en el pasado, en que el Gobierno ha tenido que intervenir, no obstante, no supieron precisar fechas, magnitud de los problemas, formas de intervención, y aunque se hizo un esfuerzo por localizar bibliografía sobre el tema esto no ha sido posible. Debe hacerse notar, que tampoco existen prohibiciones para el Gobierno Central, para intervenir, si así lo decidiera, en caso de que alguna municipalidad incurriera en dificultades financieras. Algunas prestaciones a la población se atienden a nivel nacional como: atención de la salud, educación, pensiones y acueductos (con algunas excepciones de acueductos locales y municipales).

Cabe aclarar que el Cantón 82 de Costa Rica es el cantón de Río Cuarto, anteriormente un distrito del Cantón de Grecia. Este fue aprobado como cantón mediante Ley N° 9440 que rige desde el 20 de abril de 2018. Este cantón cuenta con tres distritos, incluyendo el de Río Cuarto, que es su cabecera. Es el cantón número 16 de la provincia de Alajuela.

Temporalmente, hasta el 30 de abril del año 2020, los asuntos municipales del cantón de Río Cuarto siguieron siendo atendidos por el cantón de Grecia, pues Río Cuarto aún no contaba con autoridades municipales de elección popular. Fue hasta en las elecciones municipales del 2020, en las que todas municipalidades eligieron, por voto popular, sus autoridades cuando al votar por los candidatos a: regidores municipales y sus suplentes, el alcalde y los dos vicealcaldes, los síndicos y sus suplentes, los concejales de distrito y los intendentes de distrito (cuando esto corresponda), y sus suplentes. Según la legislación costarricense vigente, todos los candidatos a estos puestos deben ser presentados por un partido político de nivel nacional, provincial o cantonal.

Para el año 2018, con base en 81 municipalidades (el cantón de Río Cuarto aún estaba en proceso de organización), el sector municipal contaba con 10.431 plazas para funcionarios en procesos sustantivos, y 5.094 plazas en procesos de apoyo. El total fue

15.525 plazas según información proporcionada por la Contraloría General de la República.

Hacia el centro del país, las cuatro provincias, San José, Alajuela, Cartago y Heredia, forman la gran área metropolitana o GAM, que concentra la actividad económica y política del país, así como la mayor densidad poblacional. Por otro lado, las provincias costeras mantienen un menor dinamismo económico, y una densidad poblacional menor a 50 personas por kilómetro cuadrado.

En el siguiente cuadro se muestra un resumen:

**Cuadro No 1:
Costa Rica: Distribución política y demográfica por cantón al año 2019**

Provincia	Cabecera de Provincia	Cantones	Distritos	Habitantes	Extensión km ²	Habitantes por km ²
San José	San José	20	123	1.635.144	4.966	329
Alajuela	Alajuela	15	115	1.002.917	9.758	103
Cartago	Cartago	8	51	533.795	3.125	171
Heredia	Heredia	10	47	512.172	2.657	193
Guanacaste	Liberia	11	59	382.821	10.141	38
Puntarenas	Puntarenas	11	60	486.763	11.266	43
Limón	Limón	6	30	449.781	9.189	49

Fuente: Elaboración Propia con datos INEC

Dentro del análisis que se realiza sobre los cantones del país, se considera relevante hacer la distinción entre los cantones que forman la región denominada Gran Área Metropolitana o GAM y los que se encuentran fuera de ella pues los primeros poseen ciertas características que determinan el tamaño y nivel de desarrollo de los Gobiernos locales, así como su presupuesto.

A continuación, se muestra la lista de cantones por provincia, que forman la GAM.

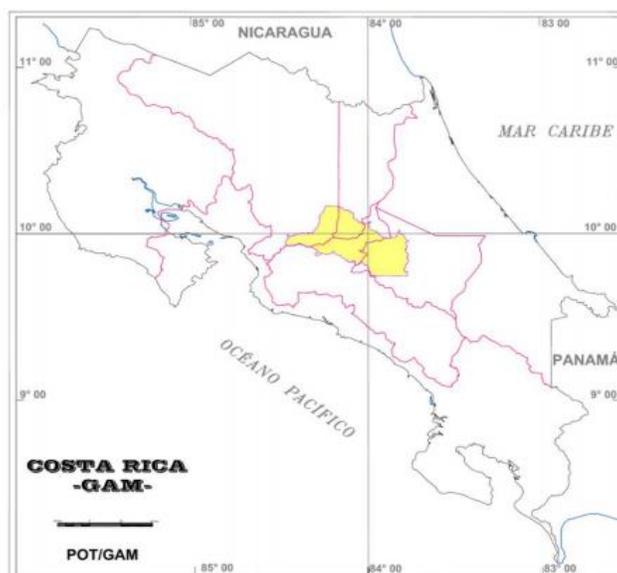
**Cuadro No 2:
Costa Rica: Cantones Pertencientes a la Gran Área Metropolitana**

San José	Heredia	Cartago	Alajuela
San José	Heredia	Cartago	Alajuela
Escazú	Barva	Paraíso	Poás
Desamparados	Santo Domingo	La Unión	Atenas
Aserrí	Santa Bárbara	Alvarado	
Mora	San Rafael	Oreamuno	
Goicochea	San Isidro	El Guarco	
Santa Ana	Belén		
Alajuelita	Flores		
Vásquez de Coronado	San Pablo		
Tibás			
Moravia			
Montes de Oca			
Curridabat			

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran área Metropolitana.

Geográficamente la GAM está ubicada hacia el centro del país.

**Gráfico No 1:
Ubicación Geográfica de los Cantones Pertencientes a la Gran Área Metropolitana**



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran área Metropolitana.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, al cierre del 2018 la economía costarricense se basó principalmente en servicios y turismo o sector terciario, el cual contrata al 68% de la población ocupada, seguido por la industria y manufactura (sector secundario), con un 18%, y el restante 14% por el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, etc.).

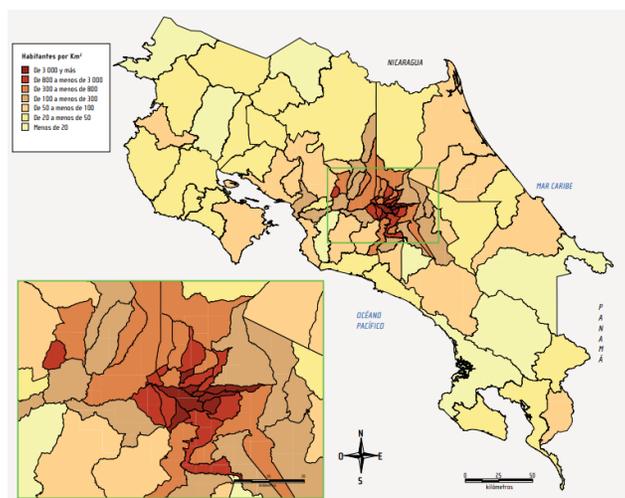
Además, los cantones que forman parte de la GAM muestran una mayor tasa de ocupación, dividiendo en tres grupos los 82 cantones en términos de tasa de ocupación, el 75% de los cantones con la mayor tasa de ocupación pertenecen a la GAM mientras que el 100% de los cantones con menor tasa de ocupación se encuentran fuera de la GAM.

En línea con la estructura económica del país, el sector servicios (Terciario) se concentra en los cantones de la GAM, donde el 75% de los cantones con mayor tasa de ocupación se encuentran en dicha zona. Congruentemente casi el 100% de los cantones con mayor tasa de ocupación en el sector primario (agricultura, silvicultura, ganadería, etc.) se ubican fuera de la GAM.

De acuerdo con el último censo de población Realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) la mayor densidad poblacional se encuentra en los cantones pertenecientes a la GAM. Lo anterior se considera importante debido a que la densidad poblacional tiene un efecto directo sobre la actividad económica, la demanda de servicios de los ciudadanos hacia las municipalidades, así como el presupuesto que se les asigna.

El siguiente gráfico muestra la densidad poblacional por cantón.

Gráfico No 2:
Costa Rica: Densidad Poblacional por Cantón, según censo 2011



Fuente: Censo 2011. Censos (INEC).

Marco legal y Regulación

En esta sección se presenta una recopilación de la normativa abreviada que tiene relación con el funcionamiento de las municipalidades y, particularmente de las secciones, en lo referente a áreas en las que se pueden generar riesgos fiscales.

Constitución Política de la República de Costa Rica: Establece los principios de Costa Rica como República y define los territorios de la nación. Señala en términos generales las funciones del Estado y del Gobierno de la República, y sus distintos Poderes. También en los Títulos IV y V se abordan los temas de los Derechos y Garantías Individuales, y los Derechos y Garantías Sociales respectivamente. En otros Títulos se tratan los temas de Religión, Educación y Cultura, Derechos y Deberes Políticos. En el Título XII se aborda el Régimen Municipal. En los restantes Títulos se definen aspectos respecto a otras materias del Estado y el Gobierno costarricense.

Código Municipal N°7794: Regula en forma más detallada la organización y el funcionamiento de las municipalidades. Los cargos de elección popular, el funcionamiento de los concejos, las finanzas municipales, disposiciones respecto al personal municipal, derechos y deberes de los servidores municipales, recursos contra los actos municipales, los concejos municipales de distrito (que además cuentan con una ley específica) y otros temas generales en la materia.

Ley N°8173. Ley general de concejos municipales de distrito: Esta Ley norma la creación, la organización y el funcionamiento de los concejos municipales de distrito.

Ley N°4716. Ley de organización y funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal: Esta Ley regula la constitución de esta institución como entidad autónoma, que tiene como objeto estimular el funcionamiento de los gobiernos locales, y promover el constante mejoramiento de estos mediante capacitación, asistencia técnica, financiamiento a corto, mediano y largo plazo de obras y servicios municipales, estimula la coordinación intermunicipal, entre otras cosas más.

DE N39965- H- MP. Reglamento para los contratos de colaboración Público-Privada: Regula los contratos de colaboración Público-Privada.

Ley N°7494. Ley de contratación administrativa: Esta Ley norma las actividades de contratación que realizan los órganos del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado a nivel territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas. Esto cuando utilicen total o parcialmente recursos públicos. Contempla las excepciones.

DE N°33411. Reglamento a la Ley de contratación administrativa: Regula a un nivel más detallado que la Ley, la actividad de contratación del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal Supremo de Elecciones, Defensoría de los Habitantes, instituciones descentralizadas, municipalidades, entes públicos no estatales y empresas públicas.

Ley N°8131. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos: Esta Ley regula el régimen económico-financiero de los entes administradores o custodios de fondos públicos.

DE N°32988. Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos: Regula mediante el desarrollo de principios y procedimientos, a aplicar por los entes y órganos que conforman el Sistema de Administración Financiera del Sector Público, la aplicación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Ley N°6227. Ley General de la Administración Pública: Esta Ley norma la actividad de los entes públicos que deberá estar sujeta, en su conjunto, a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen, y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

Ley N°7428. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Establece a esta institución constitucional como órgano rector del ordenamiento, control y fiscalización superiores de la Hacienda Pública, para garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos en el manejo de los fondos públicos, en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción esta entidad.

R-12011-DC-GC. Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República: Este reglamento establece la estructura, organización, relaciones de jerarquía y de coordinación interna de la Contraloría General de la República, para cumplir con las funciones que le encomiendan la Constitución Política y las leyes de la República.

Ley N°5060. Ley general de Caminos Públicos: Establece categorías de caminos públicos, y que los correspondientes a la Red Vial Cantonal deben recibir mantenimiento por parte de las municipalidades respectivas según su ubicación territorial.

Ley N°7509. Ley de impuesto sobre bienes inmuebles: Establece el impuesto sobre bienes inmuebles, define cuáles propiedades son objeto del impuesto. Norma la valuación de la base imponible de los bienes sujetos al impuesto, así como, su reevaluación periódica. También define el papel de las municipalidades como ente recaudador.

DE N°27601. Reglamento a la Ley de impuesto sobre bienes inmuebles: Regula en forma más detallada los contenidos de la Ley de impuesto sobre bienes inmuebles. Precisa el significado de una serie de términos utilizados en la Ley. Aclara el objeto del impuesto, el hecho generador y la forma de administración del impuesto.

Ley N°8114. Ley de simplificación y eficiencia tributarias: Establece un impuesto único por tipo de combustible. En la Ley se define que un 22,5% del impuesto se destina a las municipalidades para el mantenimiento de la red vial cantonal. Se modifican otras normas con efectos tributarios en otras áreas.

DE N°40138. Reglamento al inciso b del artículo 5 de la Ley de simplificación y eficiencia tributarias: Regula lo dispuesto en el inciso b del artículo 5 de la Ley de simplificación y eficiencia tributarias.

Ley N°8801. Ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades: Esta Ley establece los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del Presupuesto de ingresos y gastos de la República, y la titularidad de algunas competencias administrativas a las municipalidades.

DE N°36004. Reglamento a la Ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades: Regula las disposiciones de la Ley N° 8801 para favorecer la descentralización dispuesta en el artículo 170 de la Constitución Política.

Ley N°9329. Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal: Esta Ley dispone la transferencia de competencias a las municipalidades para la atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal, cada una en su ámbito territorial. También se dispone de la transferencia de recursos por un monto de un 1,5% del presupuesto de ingresos del MOPT para asumir esta competencia a distribuir entre las municipalidades.

DE N°40137-MOPT. Reglamento a la primera Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal: Regula las disposiciones de la Ley N°9329 en lo referente a las competencias municipales, en la gestión vial, las competencias de clasificación de la Red Vial, rectoría técnica, fiscalización y gestión de cooperación internacional que debe ejercer el MOPT; y también la asesoría y coordinación que debe desarrollar en el marco de acción de esas competencias. Aplica al MOPT, a las municipalidades y a los concejos municipales de distrito.

La información más detallada se presenta como anexo, al final de este documento.

**Cuadro No 3:
Costa Rica: Estructura de ingresos de las municipalidades**

INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS TRIBUTARIOS	IMPUESTOS A LOS INGRESOS Y UTILIDADES IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS IMPUESTOS SOBRE COMERCIO EXTERIOR Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS
	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS INGRESOS DE LA PROPIEDAD MULTAS, SANCIONES, REMATES Y COMISOS INTERESES MORATORIOS OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS
	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL SECTOR PUBLICO TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL SECTOR PRIVADO
INGRESOS DE CAPITAL	VENTA DE ACTIVOS	VENTA DE ACTIVOS FIJOS VENTA DE ACTIVOS INTANGIBLES
	RECUPERACION Y ANTICIPOS POR OBRAS DE UTILIDAD PUBLICA	VÍAS DE COMUNICACIÓN INSTALACIONES
	RECUPERACION DE PRESTAMOS E INVERSIONES FINANCIERAS	RECUPERACION DE PRESTAMOS AL SECTOR PUBLICO
	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL SECTOR PRIVADO TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL SECTOR EXTERNO
	OTROS INGRESOS DE CAPITAL	
FINANCIAMIENTO	FINANCIAMIENTO INTERNO	PRÉSTAMOS DIRECTOS
	RECURSOS DE VIGENCIAS ANTERIORES	SUPERÁVIT LIBRE SUPERÁVIT ESPECIFICO

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos. Contraloría General de la República.

En concordancia con lo mencionado anteriormente, el presupuesto 2018 aprobado para las municipalidades por la Contraloría General de la República, el 56% de los ingresos se compuso por ingresos corrientes, seguido del financiamiento con un 28% y en tercer lugar los ingresos de capital con el restante 16%.

Dentro de los ingresos corrientes, los ingresos tributarios son los que mayor participación tienen (60% de los Ingresos corrientes), impactados principalmente por los impuestos sobre bienes y servicios (51% de los ingresos tributarios); estos son cobros por licencias profesionales y comerciales conocidas como patentes, e impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles (45% de los ingresos tributarios).

Con respecto a los ingresos no tributarios, la venta de bienes y servicios explican el 83% de estos ingresos los cuales a su vez son impulsados por la venta de servicios, que representan un 68% de los ingresos no tributarios, estos servicios se constituyen por el cobro de servicios municipales.

Finalmente, el tercer componente de los ingresos corrientes lo constituyen las transferencias corrientes las cuales representan un 2%.

El segundo ingreso en importancia (financiamiento) está compuesto por 23% de préstamos directos, mientras que el rubro recursos de vigencias anteriores constituye un 77%. Dentro de este, el superávit específico tuvo una participación del 72%.

En relación a los ingresos de capital, estas se ven impulsadas casi en su totalidad (96%) de las transferencias de capital realizadas por el Gobierno Central.

A continuación, se muestra, la estructura de egresos de las municipalidades:

Cuadro No 4
Costa Rica: Estructura de Egresos de las Municipalidades

REMUNERACIONES	REMUNERACIONES BÁSICAS REMUNERACIONES EVENTUALES INCENTIVOS SALARIALES CONTRIBUCIONES PATRONALES AL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUCIONES PATRONALES A FONDOS DE PENSIONES Y OTROS FONDOS DE CAPITALIZACIÓN REMUNERACIONES DIVERSAS
SERVICIOS	ALQUILERES SERVICIOS BÁSICOS SERVICIOS COMERCIALES Y FINANCIEROS SERVICIOS DE GESTIÓN Y APOYO GASTOS DE VIAJE Y DE TRANSPORTE SEGUROS, REASEGUROS Y OTRAS OBLIGACIONES CAPACITACIÓN Y PROTOCOLO MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN IMPUESTOS SERVICIOS DIVERSOS
MATERIALES Y SUMINISTROS	PRODUCTOS QUÍMICOS Y CONEXOS ALIMENTOS Y PRODUCTOS AGROPECUARIOS MATERIALES Y PRODUCTOS DE USO EN LA CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO HERRAMIENTAS, REPUESTOS Y ACCESORIOS BIENES PARA LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN ÚTILES, MATERIALES Y SUMINISTROS DIVERSOS
INTERESES Y COMISIONES	INTERESES SOBRE TÍTULOS VALORES INTERESES SOBRE PRÉSTAMOS COMISIONES Y OTROS GASTOS
BIENES DURADEROS	MAQUINARIA, EQUIPO Y MOBILIARIO CONSTRUCCIONES, ADICIONES Y MEJORAS BIENES PREEXISTENTES BIENES DURADEROS DIVERSOS
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS CORRIENTES AL SECTOR PÚBLICO TRANSFERENCIAS CORRIENTES A PERSONAS PRESTACIONES TRANSFERENCIAS CORRIENTES A ENTIDADES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO OTRAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES AL SECTOR PRIVADO TRANSFERENCIAS CORRIENTES AL SECTOR EXTERNO
AMORTIZACION	AMORTIZACIÓN DE PRÉSTAMOS
CUENTAS ESPECIALES	SUMAS SIN ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos. Contraloría General de la República.

De acuerdo con el presupuesto 2018 los egresos por bienes duraderos y remuneraciones representan la mayor parte de los egresos totales con 32% y 30% del total de egresos respectivamente. Asimismo, el gasto en servicios, en materiales y suministros, y en transferencias corrientes representa el 19%, 8% y 7% respectivamente. El restante 3% se distribuye en intereses y comisiones (1%), amortización de la deuda (1%) y transferencias de capital (1%).

Realizando una mayor desagregación, el gasto en construcción y mejoras representa el principal rubro (77%) dentro del gasto en bienes duraderos, seguido por maquinaria, equipo y mobiliario (16%).

Con respecto a las remuneraciones, las remuneraciones básicas y los incentivos representan el 77% de este rubro, 44% y 33% respectivamente.

Resultados

De acuerdo con el sistema de información sobre planes y presupuestos de la Contraloría General de la República hacia el cierre del año 2018 los ingresos² de las 81 municipalidades alcanzaron los ₡705 mil millones mientras que sus egresos³ alcanzaron ₡544 mil millones generando un superávit⁴ de ₡160 mil millones.

Los resultados se encuentran en el siguiente cuadro:

Cuadro No 5
Costa Rica: Resultados agregados de las municipalidades
que presentaron estados financieros

	2016	2017	Δ% Anual	2018	Δ% Anual	2019 ¹	Δ% Anual ¹
Ingresos	568 567	645 446	14%	710 279	10%	756 135	6%
Gastos	427 225	485 866	14%	545 759	12%	756 135	39%
Resultado	141 342	159 580	13%	164 520	3%	0	-100%

1.- Con base en el presupuesto definitivo 2019, no está disponible la liquidación final.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP de la CGR.

² Resulta de sumar los ingresos de cada municipalidad sin considerar eliminaciones.

³ Resulta de sumar los egresos de cada municipalidad sin considerar eliminaciones.

⁴ Resulta de sumar los superávits de cada municipalidad sin considerar eliminaciones.

Resulta importante mencionar que, aunque pueda parecer positiva la existencia de un superávit durante los primeros tres años expuestos en el cuadro anterior, en realidad implica una sub ejecución presupuestaria, tema que se ampliará más adelante, pero que sugiere que hubo actividades que fueron planeadas, pero no ejecutadas en el período. El año 2019, por las cifras disponibles no parecen facilitar para este seguimiento, pero fueron las cifras disponibles encontradas.

En el cuadro N°6 que se presenta a continuación, se ofrece una muestra de que no ha sido fácil el proceso para que las municipalidades cumplan con la presentación de sus estados financieros a la Contraloría General de la República, y a la Dirección General de Contabilidad Nacional. En el cuadro mencionado se puede observar que, en el año 2019, cumplieron con la presentación de sus estados financieros, 62 municipalidades y cinco concejos municipales de distrito. Por lo tanto, no lo hicieron 19 municipalidades y tres concejos municipales de distrito, a pesar de los esfuerzos que se han venido haciendo para fomentar el cumplimiento de esta responsabilidad, que ha logrado avances, y la necesidad de los organismos municipales, para su debido control interno y la toma de decisiones financiero-administrativas bien fundamentadas e informadas.

Cuadro No 6
Costa Rica: Listado de municipalidades diferenciados por
presentación o no de estados financieros a diciembre 2019

		IV T 2019				IV T 2019	
		SI	NO			SI	NO
1	Municipalidad de San José	1		46	Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique de Jiménez	1	
2	Municipalidad de Escazú	1		47	Municipalidades de Heredia	1	
3	Municipalidad de Desamparados	1		48	Municipalidad de Barva		1
4	Municipalidad de Puriscal	1		49	Municipalidad de Santo Domingo	1	
5	Municipalidad de Tarrazú	1		50	Municipalidad de Santa Barbara	1	
6	Municipalidad de Aserri	1		51	Municipalidad de San Rafael	1	
7	Municipalidad de Mora	1		52	Municipalidad de San Isidro	1	
8	Municipalidad de Goicoechea	1		53	Municipalidad de Belén	1	
9	Municipalidad de Santa Ana	1		54	Municipalidad de Flores	1	
10	Municipalidad de Alajuelita	1		55	Municipalidad de San Pablo	1	
11	Municipalidad de Vásquez de Coronado	1		56	Municipalidad de Sarapiquí	1	
12	Municipalidad de Acosta		1	57	Municipalidad de Liberia		1
13	Municipalidad de Tibás	1		58	Municipalidad de Nicoya	1	
14	Municipalidad de Moravia	1		59	Municipalidad de Santa Cruz	1	
15	Municipalidad de Montes de Oca	1		60	Municipalidad de Bagases		1
16	Municipalidad de Turrubares	1		61	Municipalidad de Carrillo	1	
17	Municipalidad de Dota		1	62	Municipalidad de Cañas	1	
18	Municipalidad de Curridabat	1		63	Municipalidad de Abangares		1
19	Municipalidad de Pérez Zeledón	1		64	Municipalidad de Tilarán	1	
20	Municipalidad de León Cortés	1		65	Municipalidad de Nandayure	1	

21	Municipalidad de Alajuela	1		66	Municipalidad de La Cruz		1
22	Municipalidad de San Ramón	1		67	Municipalidad de Hojancha	1	
23	Municipalidad de Grecia	1		68	Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares	1	
24	Municipalidad de San Mateo	1		69	Municipalidad de Puntarenas	1	
25	Municipalidad de Atenas	1		70	Municipalidad de Esparza	1	
26	Municipalidad de Naranjo		1	71	Municipalidad de Buenos Aires		1
27	Municipalidad de Palmares	1		72	Municipalidad de Montes de Oro		1
28	Municipalidad de Poás	1		73	Municipalidad de Osa	1	
29	Municipalidad de Orotina	1		74	Municipalidad de Aguirre	1	
30	Municipalidad de San Carlos	1		75	Municipalidad de Golfito		1
31	Municipalidad de Alfaro Ruíz	1		76	Municipalidad de Coto Brus	1	
32	Municipalidad de Valverde Vega	1		77	Municipalidad de Parrita		1
33	Municipalidad de Upala	1		78	Municipalidad de Corredores	1	
34	Municipalidad de Los Chiles	1		79	Municipalidad de Garabito		1
35	Municipalidad de Guatuso		1	80	Concejo Municipal de Distrito de Cóbano de Puntarenas	1	
36	Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas de San Ramón		1	81	Concejo Municipal de Distrito de Monteverde de Puntarenas	1	
37	Municipalidad de Cartago	1		82	C.M.Distrito de Lepanto de Puntarenas		1
38	Municipalidad de Paraíso		1	83	C.M.Distrito de Paquera de Puntarenas	1	
39	Municipalidad de La Unión	1		84	Municipalidad de Limón	1	
40	Municipalidad de Jiménez	1		85	Municipalidad de Pococi	1	
41	Municipalidad de Turrialba	1		86	Municipalidad de Siquirres		1
42	Municipalidad de Alvarado		1	87	Municipalidad de Talamanca	1	
43	Municipalidad de Oreamuno	1		88	Municipalidad de Matina		1
44	Municipalidad del Guarco	1		89	Municipalidad de Guácimo		1
45	Concejo Municipal de Distrito de Cervantes de Alvarado		1		TOTAL	67	22

Fuente: Contraloría General de la República.

Dada la situación mostrada en el cuadro anterior, y que no todas las municipalidades se ajustan a los mismos sistemas de contabilidad, unas llevan contabilidad con base en caja, otras en devengo, y algunas ni siquiera presentan siempre sus estados financieros. Aunado a un lento, en muchos casos parcial y en algunos sin ninguna aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), las cifras no resultan comparables o agregables.

Por lo tanto se decidió continuar con el análisis con base en presupuestos, que al ser aprobados por y liquidados ante la Contraloría General de la República esto ofrece alguna uniformidad y comparabilidad en las cifras.

Análisis Financiero

Características de la Información

Antes de presentar el análisis financiero de las municipalidades y el consolidado, es importante indicar algunas características y limitaciones de la información que la sustenta.

La Dirección General de Contabilidad Nacional está impulsando el proceso de adopción e incorporación de las normas NICSP gradualmente, y a pesar de su esfuerzo, todavía hay Gobiernos Locales que no las han implementado. De acuerdo con esta entidad, durante el 2017 un total de 20 municipalidades presentaron sus Estados Financieros mientras que para el 2018 el número ascendió a 45 Municipalidades y 4 Consejos de Distrito, y en el 2019, 62 municipalidades y 5 Concejos de Distrito. Véase a continuación el cuadro N° 7, con el seguimiento por autoevaluación, que ha aplicado a las municipalidades la Contabilidad Nacional a este proceso de adopción de las NICSP.

Cuadro No 7
Costa Rica: Autoevaluación de municipalidades
en diferentes períodos en la adopción de NICSP

			HERRAMIENTAS ANTERIORES						ANALISIS MATRIZ DE AUTOEVALUACION NICSP MARZO 2020	
									GRADO DE APLICACIÓN	
			jun-17		nov-17		jun-18		NICSP MARZO 2020	
#	SECTOR		Porcentaje 1	NIVEL 1	Porcentaje 2	NIVEL 2	Porcentaje 3	NIVEL 3	Porcentaje 4	NIVEL 4
1	MUNI	Municipalidad de Escazú	42%	4	21%	4	75%	3	75%	3
2	MUNI	Municipalidad de Puriscal	84%	2	21%	4	91%	2	98%	2
3	MUNI	Municipalidad de Aserrí	40%	4	13%	4	84%	2	76%	3
4	MUNI	Municipalidad de Mora	44%	4	30%	4	49%	4	55%	3
5	MUNI	Municipalidad de Goicoechea	100%	1	36%	4	91%	2	96%	2
6	MUNI	Municipalidad de Alajuelita	40%	4	17%	4	61%	3	71%	3
7	MUNI	Municipalidad de Montes de Oca	44%	4	55%	3	35%	4	25%	4
8	MUNI	Municipalidad de Turubares	57%	3	8%	4	56%	3	63%	3
9	MUNI	Municipalidad de Curridabat	82%	2	35%	4	83%	2	90%	2
10	MUNI	Municipalidad de Barva	32%	4	0%	4	31%	4	0%	4

11	MUNI	Municipalidad de Belén	100%	1	14%	4	73%	3	88%	2
12	MUNI	Municipalidad de Flores	67%	3	0%	4	97%	2	92%	2
13	MUNI	Municipalidad de Heredia	58%	3	22%	4	49%	4	76%	3
14	MUNI	Municipalidad de San Isidro	46%	4	9%	4	78%	3	74%	3
15	MUNI	Municipalidad de San Pablo	96%	2	21%	4	82%	2	81%	2
16	MUNI	Municipalidad de San Rafael	90%	2	43%	4	79%	3	95%	2
17	MUNI	Municipalidad de Santa Barbara	26%	4	4%	4	30%	4	61%	3
18	MUNI	Municipalidad de Sarapiquí	44%	4	4%	4	50%	4	60%	3
19	MUNI	Municipalidad de Guácimo	33%	4	8%	4	66%	3	0%	4
20	MUNI	Municipalidad de Limón	88%	2	22%	4	64%	3	86%	2
21	MUNI	Municipalidad de Matina	36%	4	0%	4	64%	3	0%	4
22	MUNI	Municipalidad de Pococí	44%	4	0%	4	18%	4	18%	4
23	MUNI	Municipalidad de Siquirres	44%	4	0%	4	65%	3	0%	4
24	MUNI	Municipalidad de Talamanca	80%	2	0%	4	14%	4	26%	4
25	MUNI	Municipalidad de Turrazú	0%	4	55%	3	64%	3	78%	3
26	MUNI	Municipalidad de Santa Ana	0%	4	5%	4	14%	4	33%	4
27	MUNI	Municipalidad de Acosta	0%	4	9%	4	19%	4	0%	4
28	MUNI	Municipalidad de Tibás	0%	4	45%	4	90%	2	90%	2
29	MUNI	Municipalidad de Dota	0%	4	0%	4	69%	3	0%	4
30	MUNI	Municipalidad de León Cortés	0%	4	5%	4	41%	4	52%	3
31	MUNI	Municipalidad de Grecia	0%	4	27%	4	69%	3	75%	3
32	MUNI	Municipalidad de San Mateo	0%	4	57%	3	62%	3	70%	3

33	MUNI	Municipalidad de Upala	0%	4	45%	4	54%	3	0%	4
34	MUNI	Municipalidad de Los Chiles	0%	4	0%	4	11%	4	0%	4
35	MUNI	Municipalidad de Guatuso	0%	4	0%	4	0%	4	0%	4
36	MUNI	Municipalidad de Nicoya	0%	4	4%	4	33%	4	68%	3
37	MUNI	Municipalidad de Carrillo	0%	4	65%	3	100%	1	0%	4
38	MUNI	Municipalidad de Nandayure	0%	4	0%	4	3%	4	0%	4
39	MUNI	Municipalidad de La Cruz	0%	4	0%	4	0%	4	0%	4
40	MUNI	Municipalidad de Hojancha	0%	4	5%	4	95%	2	95%	2
41	MUNI	Municipalidad de Osa	0%	4	7%	4	76%	3	82%	2
42	MUNI	Municipalidad de Golfito	0%	4	8%	4	2%	4	0%	4
43	MUNI	Municipalidad de Corredores	0%	4	0%	4	0%	4	45%	4
44	MUNI	Municipalidad de Moravia	0%	4	5%	4	33%	4	67%	3
45	MUNI	Municipalidad de San Ramón	0%	4	12%	4	75%	3	89%	2
46	MUNI	Municipalidad de Naranjo	0%	4	38%	4	65%	3	0%	4
47	MUNI	Municipalidad de Palmares	0%	4	13%	4	43%	4	72%	3
48	MUNI	Municipalidad de Orotina	0%	4	80%	2	62%	3	62%	3
49	MUNI	C.M.Distrito de Peñas Blancas de San Ramón	0%	4	0%	4	19%	4	0%	4
50	MUNI	Municipalidad de Jiménez	0%	4	0%	4	69%	3	74%	3
51	MUNI	Municipalidad de Alvarado	0%	4	84%	2	0%	4	0%	4
52	MUNI	C.M.Distrito de Cervantes de Alvarado	0%	4	0%	4	0%	4	0%	4

53	MUNI	C.M.Distrito de Tukurrique de Jiménez	0%	4	0%	4	56%	3	0%	4
54	MUNI	Municipalidad de Liberia	0%	4	17%	4	42%	4	0%	4
55	MUNI	Municipalidad de Santa Cruz	0%	4	0%	4	30%	4	34%	4
56	MUNI	Municipalidad de Bagaces	0%	4	4%	4	40%	4	0%	4
57	MUNI	Municipalidad de Cañas	0%	4	5%	4	33%	4	66%	3
58	MUNI	Municipalidad de Abangares	0%	4	0%	4	12%	4	0%	4
59	MUNI	Municipalidad de Tilarán	0%	4	5%	4	38%	4	63%	3
60	MUNI	C.M.Distrito de Colorado de Abangares	0%	4	0%	4	0%	4	60%	3
61	MUNI	Municipalidad de Puntarenas	0%	4	24%	4	48%	4	49%	4
62	MUNI	Municipalidad de Esparza	0%	4	21%	4	45%	4	73%	3
63	MUNI	Municipalidad de Montes de Oro	0%	4	0%	4	11%	4	0%	4
64	MUNI	Municipalidad de Aguirre	0%	4	31%	4	0%	4	0%	4
65	MUNI	Municipalidad de Parrita	0%	4	71%	3	39%	4	0%	4
66	MUNI	Municipalidad de Garabito	0%	4	78%	3	66%	3	0%	4
67	MUNI	C.M.Distrito de Cóbano Puntarenas	0%	4	32%	4	10%	4	64%	3
68	MUNI	C.M.Distrito de Monteverde de Puntarenas	0%	4	31%	4	77%	3	89%	2
69	MUNI	C.M.Distrito de Lepanto de Puntarenas	0%	4	0%	4	99%	2	0%	4
70	MUNI	C.M.Distrito de Paquera de Puntarenas	0%	4	23%	4	98%	2	42%	4
71	MUNI	Municipalidad de San José	27%	4	8%	4	51%	3	54%	3
72	MUNI	Municipalidad de Desamparados	71%	3	57%	3	91%	2	94%	2

73	MUNI	Municipalidad de Vásquez de Coronado	26%	4	0%	4	36%	4	36%	4
74	MUNI	Municipalidad de Pérez Zeledón	35%	4	8%	4	53%	3	64%	3
75	MUNI	Municipalidad de Alajuela	67%	3	43%	4	54%	3	60%	3
76	MUNI	Municipalidad de Atenas	52%	3	0%	4	0%	4	61%	3
77	MUNI	Municipalidad de Poás	29%	4	12%	4	48%	4	77%	3
78	MUNI	Municipalidad de San Carlos	37%	4	38%	4	56%	3	55%	3
79	MUNI	Municipalidad de Alfaro Ruíz	33%	4	91%	2	41%	4	72%	3
80	MUNI	Municipalidad de Valverde Vega	30%	4	12%	4	45%	4	45%	4
81	MUNI	Municipalidad de Cartago	69%	3	44%	4	83%	2	99%	2
82	MUNI	Municipalidad de Paraíso	26%	4	43%	4	65%	3	0%	4
83	MUNI	Municipalidad de La Unión	87%	2	45%	4	83%	2	94%	2
84	MUNI	Municipalidad de Turrialba	38%	4	0%	4	16%	4	82%	2
85	MUNI	Municipalidad de Oreamuno	28%	4	0%	4	13%	4	6%	4
86	MUNI	Municipalidad de El Guarco	59%	3	57%	3	66%	3	64%	3
87	MUNI	Municipalidad de Santo Domingo	35%	4	19%	4	50%	4	59%	3
88	MUNI	Municipalidad de Buenos Aires	31%	4	0%	4	0%	4	0%	4
89	MUNI	Municipalidad de Coto Brus	31%	4	0%	4	17%	4	44%	4

Fuente: Dirección General de Contabilidad Nacional.

Consolidado Municipal

A continuación, se procede a realizar un análisis financiero, utilizando información presupuestaria, a través de aquellos indicadores que pudieron ser calculados con las limitaciones de la información disponible, y sobre una base comparable para los años 2015 al 2019.

Los estados financieros consolidados, contruidos por la Dirección General de Contabilidad, en el año 2018, a partir de la información suministrada por las municipalidades incorpora 45 municipalidades y 4 concejos de distrito, y siguen parcialmente las normas NICSP.

En el cuadro No 8 se muestran los indicadores que se pudieron calcular con base consolidada en datos de los años 2017, 2018 y 2019 (este último año el consolidado fue preparado por quien escribe, con base en información contable de las municipalidades que presentaron estados financieros).

Cuadro No 8 Indicadores Financieros Consolidado Municipal

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019*
Pasivos					
Deuda pública*	45 638	49 991	72 588	82 770	86 888
Servicio de la deuda	8 424	12 499	11 166	13 127	14 634
Ingresos	512 076	568 567	645 446	710 279	730 392
Transferencias	44 114	63 532	93 253	122 700	124 006
Ingresos propios ***	467 963	505 035	552 193	587 579	606 385
Balance primario	133 866	145 954	165 103	170 867	165 314
Deuda / ingresos	8,91%	8,79%	11,25%	11,65%	11,90%
Deuda / PIB	0,16%	0,16%	0,22%	0,24%	0,24%
Deuda / ingresos gobierno central ****	0,57%	0,62%	0,81%	0,88%	0,79%
(Superávit (+) / Déficit (-)) / ingresos gobierno central	1,63%	1,77%	1,79%	1,75%	1,45%
(Superávit (+) / Déficit (-)) / PIB	0,36%	0,39%	0,44%	0,45%	0,44%
Ingresos propios / PIB	1,29%	1,39%	1,52%	1,62%	1,67%
Transferencias corrientes / PIB	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Transferencias de capital / PIB	0,10%	0,15%	0,23%	0,31%	0,31%
Transferencias / ingresos totales	8,61%	11,17%	14,45%	17,27%	16,98%
Intereses y comisiones / ingresos	0,78%	0,81%	0,86%	0,89%	0,94%
Balance primario / ingresos	26,14%	25,67%	25,58%	24,06%	22,63%
(Superávit (+) / Déficit (-)) / ingresos	25,36%	24,86%	24,72%	23,16%	21,70%
Ingresos propios / ingresos totales	91,39%	88,83%	85,55%	82,73%	83,02%
Servicio de la deuda / ahorros operacionales	12,87%	19,38%	19,19%	24,64%	24,40%

Fuente: elaboración propia con base en información directa entregada por el IFAM (ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades) y por el Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda de la Dirección de Crédito Público (saldo de la deuda de 2019 para todas las municipalidades) del Ministerio de Hacienda de Costa Rica. La información del saldo de la deuda para las municipalidades para los años 2015-2018 fue tomada del sitio WEB del Ministerio de Hacienda (pestaña "Deuda Gobierno General")

*Para el periodo 2015-2018, la deuda pública se obtiene de dividir el saldo de deuda pública en millones de dólares de los gobiernos locales (hoja Deuda Gobierno General) por el tipo de cambio de venta de fin de periodo (hoja Tipo de cambio). Para el 2019, se toma el dato del Departamento de Estadística y Consolidación de la Deuda (hoja Deuda municipalidades 2019)

**Las transferencias comprenden las transferencias corrientes y de capital

***Los ingresos propios equivalen a los ingresos totales menos las transferencias corrientes y de capital

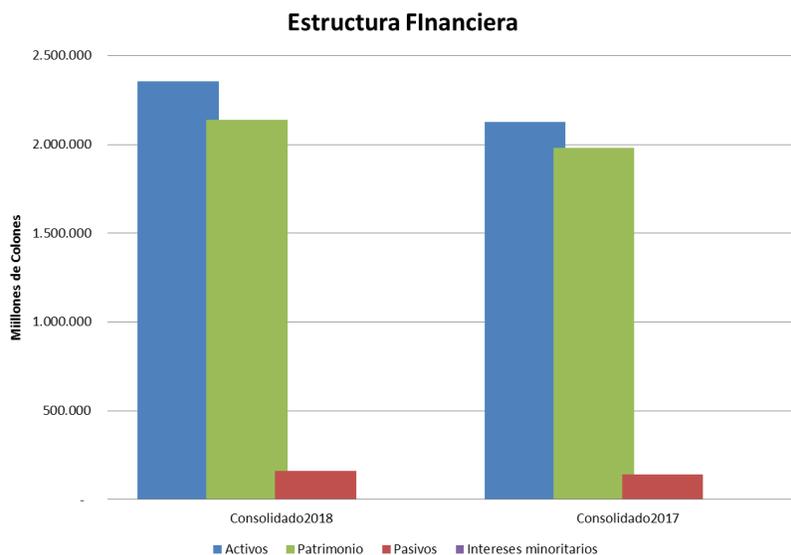
**** Los ingresos del gobierno central corresponden al presupuesto aprobado

Es posible observar que, para el caso de la deuda esta ha venido creciendo desde el 2015 así como las transferencias, especialmente de capital, han crecido.

Este crecimiento podría explicarse por las competencias que se han transferido a las municipalidades de acuerdo con la ley N°9329, en relación con el mantenimiento de la red vial cantonal. El traslado de competencias está acompañado, desde el inicio de su vigencia de una transferencia de recursos, para el cumplimiento de esas competencias.

La reducción de la razón Ingresos Propios/Ingresos Totales también podría explicarse por el incremento de ingresos por transferencias fomentado por la ley anteriormente mencionada. Aunque entre 2018 y 2019 hubo un pequeño incremento.

Gráfico No 3: Estructura Financiera Consolidado Municipal 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Contabilidad Nacional.

Nótese que en consolidado el “Pasivo” de las municipalidades, es proporcionalmente pequeño comparado con el “Activo” y con el “Patrimonio” de estas.

Análisis individual

Después de ver el comportamiento de las municipalidades consolidadas en la sección anterior, según corresponde a información recibida del IFAM y de la CGR, para observar mejor la gestión financiera de municipalidades particulares, y los riesgos fiscales que pudieran generar se procedió a tabular individualmente a las 81 municipalidades vigentes en el 2019.

A continuación, se presenta el cuadro 9, donde se resumen algunas variables importantes, y los indicadores de calidad de la gestión financiera de las citadas municipalidades individualmente, para el año 2019, s.

Cuadro N° 9 Información por gobierno local para 2019																	
Indicador	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		Abangares	Acosta	Alajuela	Alajuelita	Alvarado	Aserri	Atenas	Bagaces	Barva	Belén	Buenos Aires	Cañas	Carrillo	Cartago	Corredores	Coto Brus
Total Ingresos	730 392	6 306	3 171	62 471	3 668	2 577	3 681	2 314	4 006	6 353	11 432	6 207	4 812	10 213	25 604	6 842	4 648
Transferencias	124 006	1 732	1 425	2 111	728	743	1 222	831	1 683	656	452	3 472	1 628	1 347	1 626	2 242	2 567
Ingresos propios	606 385	4 574	1 747	60 360	2 940	1 834	2 460	1 482	2 323	5 697	10 980	2 735	3 184	8 866	23 978	4 600	2 081
Gastos	571 927	5 404	2 952	38 569	2 972	1 405	3 652	1 801	3 456	3 382	8 891	5 256	4 070	7 659	19 189	5 971	4 209
Pasivos																	
Deuda pública*	86 599	1 838	62	4 584	586	-	919	-	40	-	154	-	65	1 944	5 319	1 463	288
Servicio de la deuda	14 634	647	6	657	114	2	155		8		42		26	573	502	475	100
Balance primario	165 314	1 005	222	24 203	755	1 173	106	513	554	2 971	2 566	951	750	2 700	6 692	991	457
Deuda / ingresos		29%	2%	7%	16%	0%	25%	0%	1%	0%	1%	0%	1%	19%	21%	21%	6%
(Superávit (+) / Déficit (-)) / ingresos		14%	7%	38%	19%	45%	1%	22%	14%	47%	22%	15%	15%	25%	25%	13%	9%
Transferencias / ingresos totales		27%	45%	3%	20%	29%	33%	36%	42%	10%	4%	56%	34%	13%	6%	33%	55%
(Superávit (+) / Déficit (-)) / PIB		0,002%	0,001%	0,066%	0,002%	0,003%	0,000%	0,001%	0,002%	0,008%	0,007%	0,003%	0,002%	0,007%	0,018%	0,002%	0,001%
Ingresos propios / PIB		0,013%	0,005%	0,166%	0,008%	0,005%	0,007%	0,004%	0,006%	0,016%	0,030%	0,008%	0,009%	0,024%	0,066%	0,013%	0,006%
Transferencias corrientes / PIB		0,0000%	0,0001%	0,0004%	0,0001%	0,0000%	0,0000%	0,0001%	0,0000%	0,0001%	0,0003%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0010%	0,0011%	0,0000%
Transferencias de capital / PIB		0,005%	0,004%	0,005%	0,002%	0,002%	0,003%	0,002%	0,005%	0,002%	0,001%	0,010%	0,004%	0,004%	0,003%	0,005%	0,007%
Balance primario / ingresos		16%	7%	39%	21%	46%	3%	22%	14%	47%	22%	15%	16%	26%	26%	14%	10%
Intereses y comisiones / ingresos		2%	0%	0%	2%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	2%	0%
Ingresos propios / ingresos totales		73%	55%	97%	80%	71%	67%	64%	58%	90%	96%	44%	66%	87%	94%	67%	45%
Servicio de la deuda / ahorros operacionales		-122%	-3%	8%	30%	2%	-51%	0%	-4%	0%	1%	0%	-5%	89%	10%	-55%	-14%

17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34
Curridabat	Desamparado	Dota	el Guarco	Escazú	Esparza	Flores	Garabito	Goicoechea	Golfito	Grecia	Guácimo	Guatuso	Heredia	Hojancha	Jiménez	Cruz Guanaca	La Unión
17 153	14 110	2 087	4 667	35 962	6 869	3 854	8 276	21 183	4 395	9 004	4 802	3 683	22 179	2 087	3 082	6 156	11 538
552	1 482	1 282	1 003	813	930	340	1 157	802	2 444	1 242	2 404	1 811	1 025	1 161	1 067	2 984	885
16 601	12 628	805	3 665	35 149	5 939	3 515	7 119	20 381	1 951	7 762	2 398	1 872	21 153	927	2 015	3 172	10 652
13 633	12 894	3 203	3 736	25 389	5 525	2 087	7 551	11 170	4 883	7 380	3 804	3 103	19 024	1 829	2 651	4 239	8 028
345	732	300	526	4 488	653	2	363	-	2 230	1 938	255	758	-	-	189	-	1 671
145	289	44	191	363	116	20	181		130	400	61	162	-	-	549		198
3 567	1 383	1 091	987	10 850	1 422	1 772	764	10 013	428	1 793	1 028	632	3 155	258	466	1 918	3 635
2%	5%	14%	11%	12%	10%	0%	4%	0%	51%	22%	5%	21%	0%	0%	6%	0%	14%
21%	9%	-54%	20%	29%	20%	46%	9%	47%	-11%	18%	21%	16%	14%	12%	14%	31%	30%
3%	11%	61%	21%	2%	14%	9%	14%	4%	56%	14%	50%	49%	5%	56%	35%	48%	8%
0,010%	0,003%	-0,003%	0,003%	0,029%	0,004%	0,005%	0,002%	0,028%	-0,001%	0,004%	0,003%	0,002%	0,009%	0,001%	0,001%	0,005%	0,010%
0,046%	0,035%	0,002%	0,010%	0,097%	0,016%	0,010%	0,020%	0,056%	0,005%	0,021%	0,007%	0,005%	0,058%	0,003%	0,006%	0,009%	0,029%
0,0000%	0,0004%	0,0000%	0,0000%	0,0009%	0,0000%	0,0009%	0,0032%	0,0001%	0,0000%	0,0000%	0,0007%	0,0000%	0,0005%	0,0000%	0,0000%	0,0044%	0,0003%
0,001%	0,004%	0,004%	0,003%	0,001%	0,003%	0,000%	0,000%	0,002%	0,007%	0,003%	0,006%	0,005%	0,002%	0,003%	0,003%	0,004%	0,002%
21%	10%	-52%	21%	30%	21%	46%	9%	47%	-10%	20%	21%	17%	14%	12%	15%	31%	32%
0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	2%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	1%
97%	89%	39%	79%	98%	86%	91%	86%	96%	44%	86%	50%	51%	95%	44%	65%	52%	92%
7%	24%	-43%	82%	4%	11%	2%	23%	0%	-32%	39%	-62%	-32%	0%	0%	-138%	0%	10%

35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52
León Cortés	Liberia	Limón	los Chiles	Matina	Montes de Oc	Montes de Or	Mora	Moravia	Nandayure	Naranjo	Nicoya	Oreamuno	Orotina	Osa	Palmares	Paraíso	Parrita
2 195	8 120	12 930	3 142	5 082	10 024	2 754	4 098	7 554	4 433	6 160	7 689	3 821	4 310	7 847	3 828	6 264	3 285
1 284	2 445	2 359	2 367	1 983	588	1 123	1 016	647	1 559	1 008	2 108	663	994	2 582	566	1 127	1 581
911	5 675	10 571	775	3 099	9 436	1 632	3 081	6 907	2 874	5 151	5 581	3 158	3 316	5 265	3 262	5 137	1 704
1 929	7 805	10 936	2 590	4 053	8 361	2 280	3 800	6 457	2 752	5 696	6 585	1 504	4 470	6 654	2 764	5 039	3 109
49	1 086	8 535	771	113	373	838	778	195	-	4 465	719	509	679	1 122	133	213	371
204	158	1 130	144	121	145	122	156	74	3	633	66	101	62	178	39	138	62
388	433	2 749	615	1 076	1 703	552	375	1 116	1 681	877	1 137	2 353	120	1 276	1 077	1 250	211
2%	13%	66%	25%	2%	4%	30%	19%	3%	0%	72%	9%	13%	16%	14%	3%	3%	11%
12%	4%	15%	18%	20%	17%	17%	7%	15%	38%	8%	14%	61%	-4%	15%	28%	20%	5%
58%	30%	18%	75%	39%	6%	41%	25%	9%	35%	16%	27%	17%	23%	33%	15%	18%	48%
0,001%	0,001%	0,005%	0,002%	0,003%	0,005%	0,001%	0,001%	0,003%	0,005%	0,001%	0,003%	0,006%	0,000%	0,003%	0,003%	0,003%	0,000%
0,003%	0,016%	0,029%	0,002%	0,009%	0,026%	0,004%	0,008%	0,019%	0,008%	0,014%	0,015%	0,009%	0,009%	0,015%	0,009%	0,014%	0,005%
0,0000%	0,0000%	0,0003%	0,0000%	0,0014%	0,0005%	0,0003%	0,0005%	0,0002%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0018%	0,0000%	0,0001%	0,0000%	0,0001%	0,0000%
0,004%	0,007%	0,006%	0,007%	0,004%	0,001%	0,003%	0,002%	0,002%	0,004%	0,003%	0,006%	0,000%	0,003%	0,007%	0,002%	0,003%	0,004%
18%	5%	21%	20%	21%	17%	20%	9%	15%	38%	14%	15%	62%	-3%	16%	28%	20%	6%
6%	1%	6%	2%	1%	0%	3%	2%	0%	0%	7%	0%	1%	1%	1%	0%	0%	1%
42%	70%	82%	25%	61%	94%	59%	75%	91%	65%	84%	73%	83%	77%	67%	85%	82%	52%
-57%	-164%	2143%	-28%	-44%	11%	438%	730%	13%	-2%	-76%	-24%	7%	17%	-27%	13%	29%	-108%

53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
Pérez Zeledór	Poás	Pococí	Puntarenas	Puriscal	Quepos	San Carlos	Isidro de Her	San José	San Mateo	Pablo de Her	Rafael de Her	San Ramón	Santa Ana	Santa Bárbara	Santa Cruz	Domingo de H	Sarapiquí
11 670	3 476	11 804	17 153	3 092	6 067	18 328	2 753	79 471	2 026	4 043	5 381	9 768	14 526	6 210	12 358	8 325	7 835
4 163	764	3 377	2 979	1 235	1 442	5 158	418	1 706	905	321	666	1 929	868	552	2 387	540	3 184
7 506	2 712	8 427	14 174	1 858	4 625	13 170	2 335	77 765	1 121	3 722	4 715	7 838	13 658	5 658	9 971	7 785	4 651
11 587	2 545	9 425	10 422	2 167	4 932	17 152	2 451	67 607	1 463	3 365	4 439	8 167	11 839	2 855	9 306	6 342	6 491
2 908	611	322	11	-	382	10 662	-	6 460	5	183	28	575	1 711	-	3 333	1 071	1 252
556	81	68	32		102	1 261		807	132	23	21	90	191	2	425	98	200
294	983	2 409	6 755	925	1 180	2 027	302	12 063	572	688	946	1 635	2 802	3 357	3 419	2 060	1 470
25%	18%	3%	0%	0%	6%	58%	0%	8%	0%	5%	1%	6%	12%	0%	27%	13%	16%
1%	27%	20%	39%	30%	19%	6%	11%	15%	28%	17%	18%	16%	18%	54%	25%	24%	17%
36%	22%	29%	17%	40%	24%	28%	15%	2%	45%	8%	12%	20%	6%	9%	19%	6%	41%
0,000%	0,003%	0,007%	0,019%	0,003%	0,003%	0,003%	0,001%	0,033%	0,002%	0,002%	0,003%	0,004%	0,007%	0,009%	0,008%	0,005%	0,004%
0,021%	0,007%	0,023%	0,039%	0,005%	0,013%	0,036%	0,006%	0,214%	0,003%	0,010%	0,013%	0,022%	0,038%	0,016%	0,027%	0,021%	0,013%
0,0003%	0,0000%	0,0013%	0,0003%	0,0000%	0,0000%	0,0002%	0,0000%	0,0016%	0,0025%	0,0000%	0,0002%	0,0000%	0,0006%	0,0000%	0,0001%	0,0000%	0,0007%
0,011%	0,002%	0,008%	0,008%	0,003%	0,004%	0,014%	0,001%	0,003%	0,000%	0,001%	0,002%	0,005%	0,002%	0,001%	0,006%	0,001%	0,008%
3%	28%	20%	39%	30%	19%	11%	11%	15%	28%	17%	18%	17%	19%	54%	28%	25%	19%
2%	2%	0%	0%	0%	1%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	3%	1%	2%
64%	78%	71%	83%	60%	76%	72%	85%	98%	55%	92%	88%	80%	94%	91%	81%	94%	59%
-101%	36%	9%	5%	0%	181%	68%	0%	8%	16%	6%	3%	17%	6%	0%	59%	8%	832%

71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81
Sarchí	Siquirres	Talamanca	Tarrazú	Tibás	Tilarán	Turrialba	Turrubares	Upala	Quez de Coronado	Zarcero
3 117	5 910	4 926	2 922	9 968	3 943	8 763	1 911	6 427	6 315	2 974
808	2 597	2 527	1 619	729	1 650	2 093	1 381	2 582	735	842
2 309	3 313	2 399	1 302	9 240	2 293	6 670	530	3 845	5 580	2 132
2 299	3 851	3 663	2 348	7 711	3 176	7 381	1 897	4 365	4 490	2 436
22	930	340	67	-	240	526	119	828	902	445
47	174	73	20		37	94	30	192	125	67
827	2 138	1 296	579	2 258	788	1 410	23	2 164	1 901	562
1%	16%	7%	2%	0%	6%	6%	6%	13%	14%	15%
26%	35%	26%	20%	23%	19%	16%	1%	32%	29%	18%
26%	44%	51%	55%	7%	42%	24%	72%	40%	12%	28%
0,002%	0,006%	0,003%	0,002%	0,006%	0,002%	0,004%	0,000%	0,006%	0,005%	0,001%
0,006%	0,009%	0,007%	0,004%	0,025%	0,006%	0,018%	0,001%	0,011%	0,015%	0,006%
0,0000%	0,0005%	0,0009%	0,0000%	0,0002%	0,0006%	0,0000%	0,0003%	0,0000%	0,0002%	0,000%
0,002%	0,007%	0,006%	0,004%	0,002%	0,004%	0,006%	0,004%	0,007%	0,002%	0,002%
27%	36%	26%	20%	23%	20%	16%	1%	34%	30%	19%
0%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	2%	1%	1%
74%	56%	49%	45%	93%	58%	76%	28%	60%	88%	72%
47%	277%	-8%	16%	0%	-16%	18%	-9%	-34%	25%	-2133%

Fuente: elaboración propia con base en información directa entregada por el IFAM (ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades) y por el Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda de la Dirección de Crédito Público (saldo de la deuda a 2019 para todas las municipalidades) del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

En el cuadro anterior se puede observar que la gran mayoría de municipalidades dependen principalmente de sus ingresos propios, que la gran mayoría son superhabitarias (lo que merece más análisis pues esto no necesariamente es siempre una buena señal), que al compararlos con el PIB sus números son proporcionalmente muy pequeños, que en la gran mayoría la relación de deuda comparada con sus ingresos son pequeños y manejables, y en general que las municipalidades no representan grandes riesgos para las finanzas públicas en la actualidad. Siempre teniendo presente que en muchas se presentan deficiencias que mejorar.

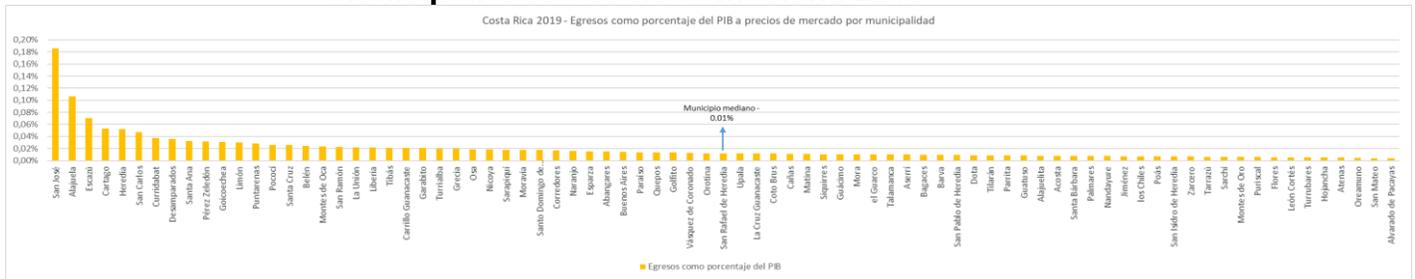
A continuación se presentan algunos gráficos sobre diferentes variables de interés para las municipalidades individuales en el 2019.

Gráfico No 4 Ingresos como porcentaje del PIB de cada una de las municipalidades por sobre la mediana 2019



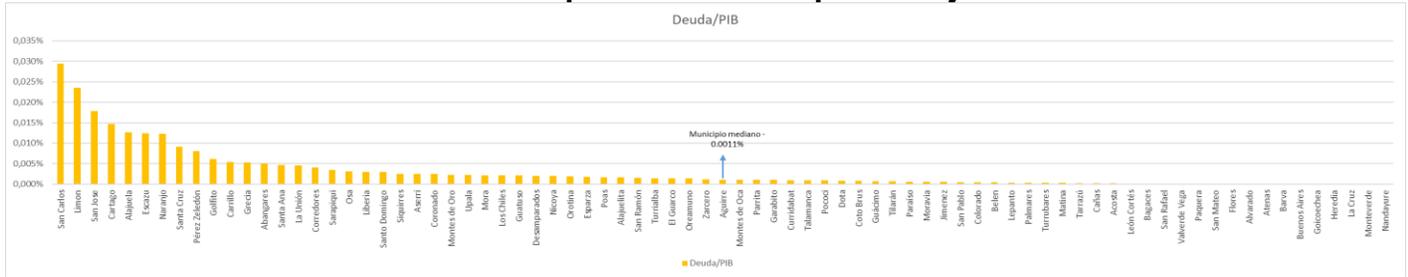
Fuente: elaboración propia con base en información directa entregada por el IFAM (ingresos y gastos presupuestales de las municipales)

Gráfico No 5 Egresos como porcentaje del PIB de cada una de las municipalidades sobre la mediana 2019



Fuente: elaboración propia con base en información directa entregada por el IFAM (ingresos y gastos presupuestales de las municipales)

Gráfico No 6 Deuda de las municipalidades como porcentaje del PIB 2019*



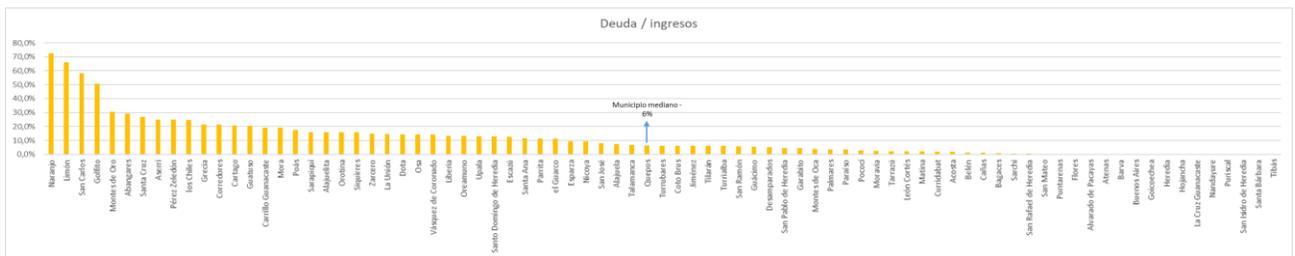
Fuente: elaboración propia con base en información directa entregada por el IFAM (ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades) y por el Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda de la Dirección de Crédito Público (saldo de la deuda de 2019 para todas las municipalidades) del Ministerio de Hacienda de Costa Rica. La información del saldo de la deuda para las municipalidades para los años 2015-2018 fue tomada del sitio WEB del Ministerio de Hacienda (pestaña "Deuda Gobierno General")

*Hay información de 79 municipalidades, de las cuales 8 no tienen deuda (Alvarado, Atenas, Barva, Buenos Aires, Goicochea, Heredia, La Cruz y Nandayure)..

Tal y como puede observarse en los tres gráficos anteriores, al comparar los ingresos, los egresos y la deuda de las municipalidades con el PIB, con números al año 2019, estos son proporcionalmente bajos con respecto al Presupuesto Nacional al compararlo con el mismo PIB.

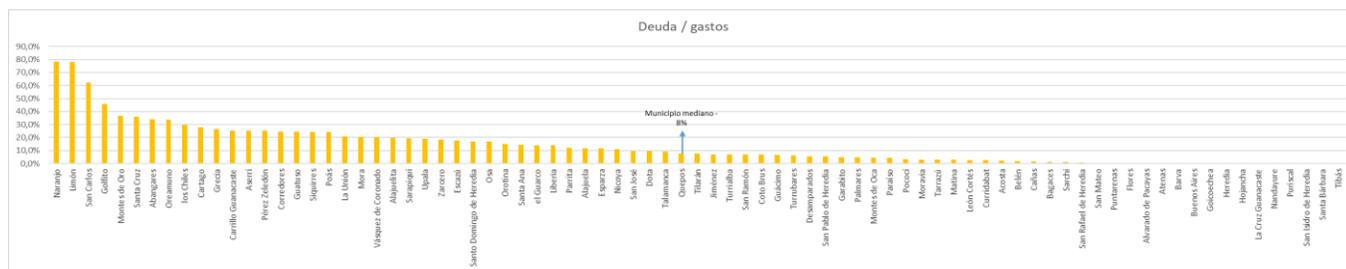
Si se observa la razón deuda/PIB, en algunos municipios esta podría parecer elevada. No obstante, hay que analizar con más detenimiento de qué municipios se trata, en qué forma y con qué propósito se originó la deuda, y los recursos que se tienen previstos para pagarla. De seguido se presentan otros indicadores a nivel individual que resultan de interés.

Gráfico No 7 Deuda como porcentaje de los ingresos de las municipalidades 2019



Fuente: elaboración propia con base en información directa entregada por el IFAM (ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades) y por el Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda de la Dirección de Crédito Público (saldo de la deuda de 2019 para todas las municipalidades) del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Gráfico No 8 Deuda como porcentaje de los gastos de las municipalidades 2019



Fuente: elaboración propia con base en información directa entregada por el IFAM (ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades) y por el Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda de la Dirección de Crédito Público (saldo de la deuda de 2019 para todas las municipalidades) del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Gestión (Índice de Gestión Municipal)

Una herramienta de mucha utilidad para estimar la evolución de la capacidad de gestión de las municipalidades es el Índice de Gestión Municipal (IGM), que calculó y publicó la Contraloría General de la República (CGR), hasta el año 2018, a partir del 2019 no lo hace, y están determinando un sistema alternativo para cumplir esta función. En los primeros meses del año 2019 se publicaron los resultados del IGM del año 2018, última versión disponible a la fecha.

En este Índice se presentan los resultados de la evaluación realizada a las 81 municipalidades existentes en ese momento. Este se basa en 61 indicadores que se distribuyen en cinco ejes. Estos son: Desarrollo y gestión institucional; Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; Gestión de desarrollo ambiental; Gestión de servicios económicos y Gestión de servicios sociales.

Esta metodología permite distribuir los gobiernos locales en cuatro grupos, de acuerdo con las características similares como: Presupuesto definitivo, Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHC), Kilómetros cuadrados del territorio cantonal y, Unidades habitacionales combinadas con el Índice de Desarrollo Humano Cantonal.

En la siguiente imagen se resume la composición de estos ejes.

**Gráfico No 9:
Costa Rica: Índice de Gestión Municipal, Ejes y Área Evaluados**



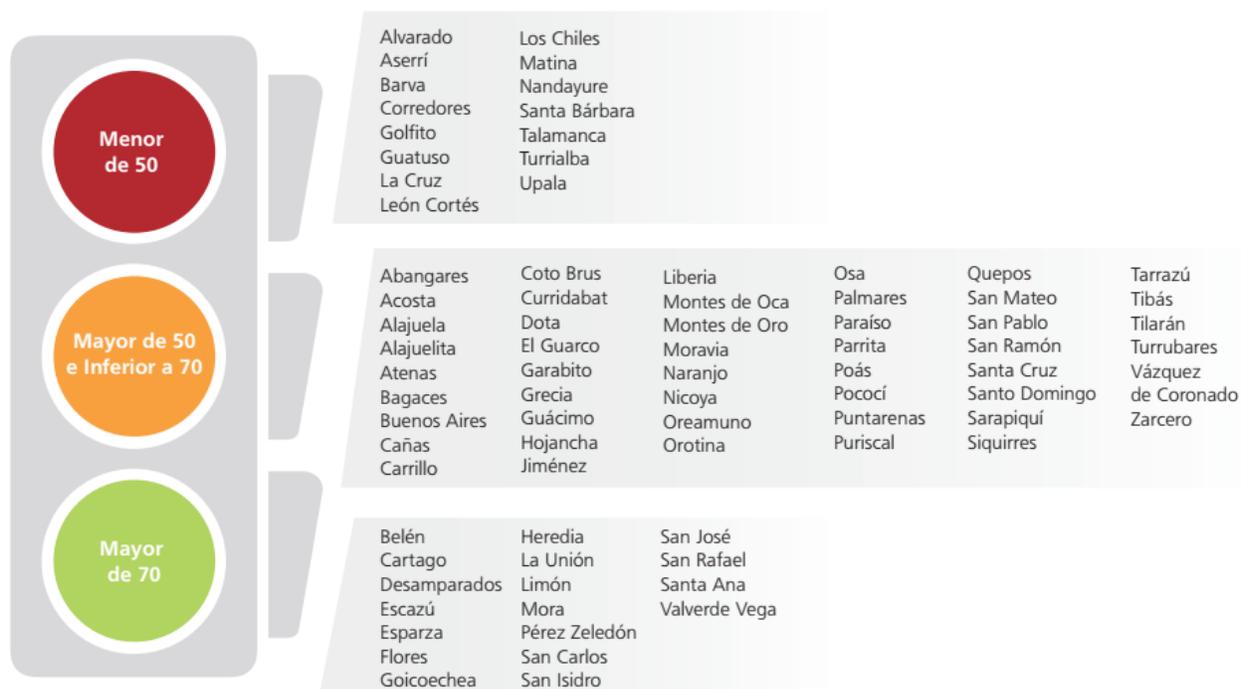
Fuente: Contraloría General de la República.

Índice General

El Índice General ha tenido una tendencia creciente desde años anteriores, sin embargo, desde el año 2013 y hasta el 2017, ha mostrado los siguientes resultados sucesivamente por año, 56,30%, 58,97%, 59,07%, 54,39% y 60,56%. Nótese que del año 2015 al 2016, hubo un decrecimiento en la calificación de un 4,68%, y del 2016 al 2017 un crecimiento del 6,17%, para retomar el rumbo ascendente.

Esa misma tendencia descendente para el año 2016 se dio también en todos los cinco ejes que componen el Índice entre el 2015 y el 2016, retomándose el crecimiento del 2016 al 2017. Esto pudo estar relacionado con que, a partir del año 2016, las municipalidades comenzaron a recibir recursos previstos en las Leyes N°8114 y N°9329, con la transferencia de la competencia para el “mantenimiento pleno y exclusivo de la Red Vial Cantonal”

Gráfico No 10: Costa Rica: Índice de Gestión Municipal. Estratificación por nota.



Fuente: Contraloría General de la República.

Los indicadores que posiblemente más se relacionan con el tema que se trata en este estudio, son aquellos en que las acciones de las municipalidades tienen mayor potencial de llevar a un incremento significativo de los riesgos fiscales, para ellas mismas y para el país.

Dentro de estos se han considerado los siguientes.

EJE 1. Desarrollo y gestión municipal.

Gestión financiera: Implica la planificación y control de los recursos financieros de la municipalidad, y la toma de decisiones sobre las maneras más eficientes de utilizarlos en función de los objetivos de la municipalidad dentro de las regulaciones que rigen su uso. Es de vital importancia que sea realizada por personas con capacitación, comprensión y experiencia en este campo, pues de esto depende en mucho el éxito y la viabilidad de la organización. En el 2016 la calificación promedio de las municipalidades alcanzó un 67,62%, mientras que en el 2017 llegó a un 69,36%.

Control Interno: De acuerdo con la Contraloría General de la República, el control interno “es el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, registros, procedimientos y normas, incluido el entorno y actitudes que desarrollan autoridades y personal a su cargo, con el objetivo de prevenir los posibles riesgos financieros que afectan a una municipalidad u organización. Está incluido entre los puntos que la Contraloría considera son susceptibles de importante mejora. En el 2016 tuvo un bajo resultado de 39,71% y en el 2017 mejoró un poco, pero no a un nivel satisfactorio, al llegar a 54,03%. Puede notarse de las calificaciones, que este es un aspecto en que hay mucho por mejorar. “Se fundamenta en una estructura basada en cinco componentes funcionales:

1. Ambiente de control
2. Evaluación de riesgos
3. Actividades de control gerencial
4. Información y comunicación
5. Supervisión

EJE 2. Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Planificación: Una limitación en este indicador es que se ha detectado que muchas municipalidades tienen una planificación de su territorio (planes reguladores), muy limitada, y un grupo importante (45 en 2017), ni siquiera cuentan con este instrumento. Por estas razones es que este indicador está incluido entre los que la Contraloría ha considerado como áreas que tienen oportunidad de importante mejora. En el 2016 la calificación fue 49,18% y en 2017, sin ser satisfactoria, mejoró a 55,70%. La planificación territorial es una actividad interdisciplinaria, que gestiona la planificación y desarrollo de los espacios geográficos y territorios a nivel local, regional o global, según sea el propósito perseguido. La planificación en general es la previsión de los recursos, procedimientos y pasos a seguir para lograr alcanzar un objetivo determinado a partir de una realidad inicial conocida.

Rendición de cuentas: Este es un proceso mediante el cual los que ostentan el poder de ejecución y de toma de decisiones, mediante información clara, confiable y fidedigna, brindan información a los ciudadanos sobre sus actuaciones, para que estos puedan juzgar la corrección, acierto y oportunidad de las decisiones tomadas y ejecutadas. En el

año 2016 la calificación promedio de las municipalidades en este punto fue de 65,49% y en el 2017 alcanzó un 77,00%, que podría decirse es un progreso interesante.

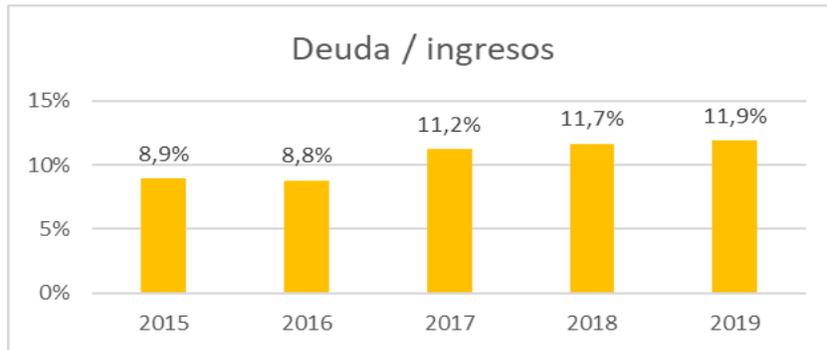
EJE 3. Gestión de servicios económicos.

Gestión Vial: La gestión vial involucra la asignación y mejora de determinadas vías en el área territorial cantonal, dependiendo de su importancia para el traslado de las personas a áreas de importancia comercial, centros educativos, centros de salud, y otros centros de prestación de servicios para el bienestar de las población del cantón, o para el fortalecimiento de la actividad económica de este y sus habitantes. Con base en criterios como los anteriores se priorizarán las obras de mantenimiento y, en caso de haber recursos remanentes se programarán nuevas obras. En este caso se ha hablado del mantenimiento de la red vial cantonal, por ser esta la competencia transferida por la primera ley especial, N°9239. Es muy probable que, conforme se aprueben nuevas leyes especiales y se transfieran nuevas competencias otras áreas se vuelvan de especial interés por las responsabilidades que implican esas nuevas competencias y los recursos que se transfieran para su ejecución. La gestión vial alcanzó, en el promedio de las municipalidades, en el año 2016 una calificación de 56,02% y en el 2017 un 60,97%.

El EJE 3 Gestión de Desarrollo Ambiental, y el EJE 5 Gestión en servicios sociales, que componen parte del Índice de Gestión Municipal, no se han analizado en detalle dado que se consideran, al menos en la forma en que se han visualizado hasta ahora en el Índice, como de poco potencial para generar riesgos fiscales.

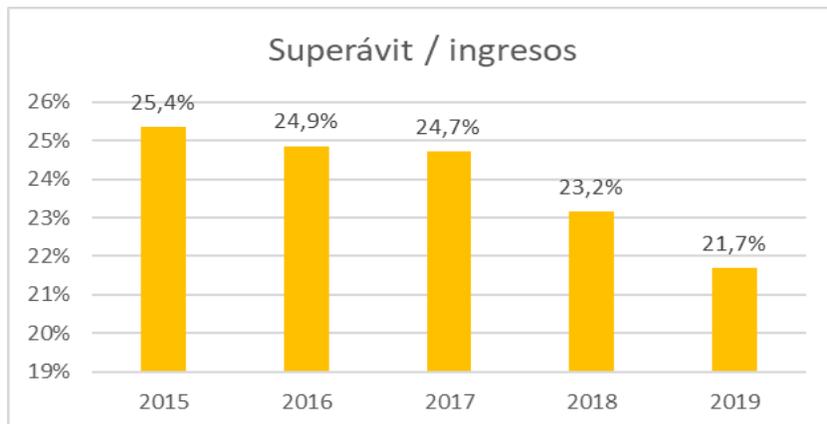
A continuación, se presentan algunas gráficas de variables agregadas para el conjunto de municipalidades para el período 2015 al 2019, para poder apreciar mejor la evolución del conjunto de municipalidades en ese período, que como se mencionó antes, incluye los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 9239 para el traslado de competencias y transferencias a las municipalidades para el mantenimiento de la red vial cantonal.

Gráfico No 11 Deuda agregada como porcentaje de los ingresos agregados 2015 - 2019



Fuente: elaboración propia con base en información directa entregada por el IFAM (ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades) y por el Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda de la Dirección de Crédito Público (saldo de la deuda de 2019 para todas las municipalidades) del Ministerio de Hacienda de Costa Rica. La información del saldo de la deuda para las municipalidades para los años 2015-2018 fue tomada del sitio WEB del Ministerio de Hacienda (pestaña "Deuda Gobierno General")

Gráfico No 12 Superávit agregado como porcentaje de los ingresos: 2015 - 2019



Fuente: elaboración propia con información directa entregada por IFAM(ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades).

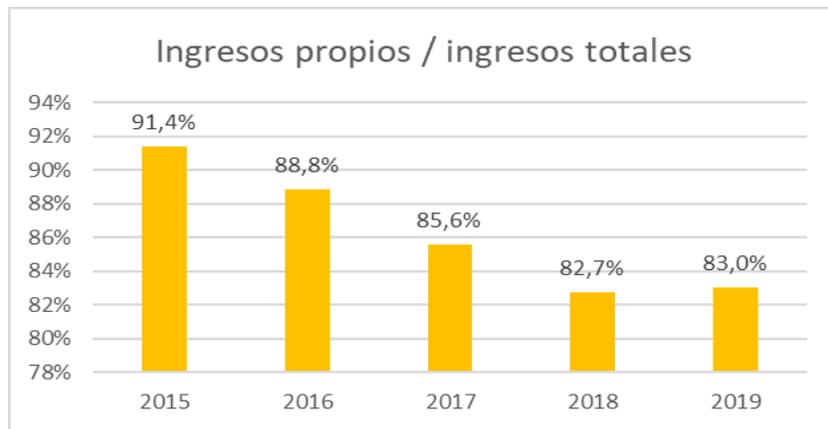
Como puede observarse en los dos gráficos anteriores, para el conjunto de las municipalidades, tanto la deuda creció como porcentaje de los ingresos, conforme se transferían ingresos para el mantenimiento de la red vial cantonal, como el superávit agregado decreció porcentualmente, conforme se asumían las nuevas responsabilidades con los nuevos ingresos.

Gráfico No 13 Servicios de la deuda agregados como porcentaje de los ahorros operacionales agregados 2015 - 2019



Fuente: elaboración propia con información directa entregada por IFAM(ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades).

Gráfico No 14 Ingresos propios agregados como porcentaje de los ingresos totales agregados 2015 - 2019



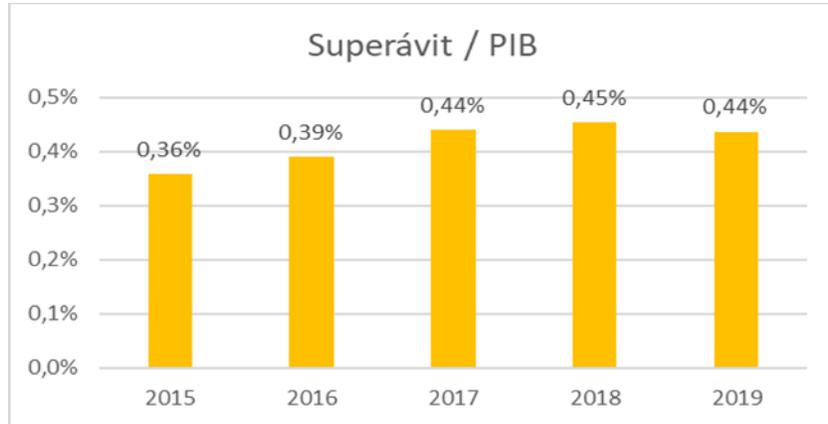
Fuente: elaboración propia con información directa entregada por IFAM(ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades).

Según se puede observar en los dos gráficos anteriores tanto el servicio de la deuda con respecto a los ahorros operacionales se muestra manejables a nivel agregado, las instituciones encargadas tendrían que dar un seguimiento más cercano a los casos de algunas municipalidades, como ya se vió con la información en términos individuales.

También en el Gráfico 14 se puede ver que a nivel agregado, aunque ha decrecido en los últimos años, la relación Ingresos propios/Ingresos totales muestra cifras que podrían

dar tranquilidad. Sin embargo, también hay que ser cuidadosos con los casos individuales.

Gráfico No 15 Superávit agregado como porcentaje del PIB: 2015 – 2019



Fuente: elaboración propia con información directa entregada por IFAM(ingresos y gastos presupuestales de las municipalidades).

El superávit en términos agregados como porcentaje del PIB, considerando la dimensión de los números municipales, muestra que ha crecido. Aunque esto podría sugerir tranquilidad para atender las obligaciones de las municipalidades, no se debe olvidar según ya se comentó, que el superávit no necesariamente es algo favorable, en la medida que refleje que bienes y servicios que fueron contemplados en el presupuesto no han sido cumplidos para bienestar de los habitantes de los cantones, magnífico si el superávit proviene de que habiendo cumplido con todo lo que se planeó, la eficiencia en la ejecución ha producido ahorros.

Aspectos Generales Atinentes a Riesgos Fiscales

Las tres grandes áreas que se presentan a continuación son las que se identificaron como principales fuentes de riesgos para la salud financiera de las municipalidades, y que a vez se podrían constituir en riesgos fiscales para el Gobierno Central y el país, especialmente si varias municipalidades incurren en problemas por las causas que se describen más adelante.

Carencia o Insuficiencia de Información

Una de las principales fuentes de riesgo, en temas financieros y fiscales, es el no contar con la información suficiente y apropiada, para poder detectar áreas con problemas para emprender acciones correctivas, o tomar las decisiones de inicio de un proyecto, para el sano manejo financiero de la administración. Cómo prever la coordinación de los flujos de ingresos a recibir para que sean suficientes para efectuar los pagos a realizar. En estudios realizados por la CGR se ha resaltado mucho la importancia de mejorar los sistemas contables, la selección de proyectos prioritarios y ejecutables, la planificación municipal, la formulación de flujos de caja, para una sana administración financiera, y el fortalecimiento del control interno.

Igualmente ocurre con el seguimiento y manejo de la dirección de la operación continua de la organización o el proyecto, para monitorear que su dirección es la correcta o poder establecer correcciones para poder encauzar apropiadamente la operación fiscal, evitando así entrar en crisis y riesgos que podrían haber sido evitados, y mantenido el avance en buen rumbo.

En el pasado y aún ahora, muchas municipalidades han tenido contabilidades con muchas limitaciones, incluso algunas pocas, pobres y pequeñas, no han llevado contabilidad, o solo registros muy limitados de control presupuestario que se podrían acercar a una muy limitada contabilidad con base en caja.

Las municipalidades más grandes y con más recursos, normalmente han contratado personal especializado y llevado sus contabilidades. Pero municipalidades las hay de muchos tipos, lo que incide en el rumbo que toman las corporaciones.

Incluso las municipalidades que llevaban alguna contabilidad, en muchos casos la llevan con base en caja y no con base en devengo.

Aunque se ha mejorado el estado de la contabilidad, las situaciones antes mencionadas aún persisten en diferentes grados al día de hoy en algunas municipalidades.

Las municipalidades deben enviar sus Estados Contables a la CGR y la Dirección General de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda, como cabeza del Sistema de Contabilidad en el país. No obstante, ha sido práctica, más en años anteriores, pero

aún ahora, que algunas municipalidades no envíen sus Estados Financieros, o los envíen a veces sí y a veces no, que los envíen incompletos o en formatos no idóneos y, también es justo reconocer, que hay otras que cumplen con su obligación de presentación de sus Estados Financieros en forma apropiada y oportuna.

Lo anterior demuestra que en muchas municipalidades hay dificultades para que se pueda realizar un verdadero seguimiento de la situación financiera y fiscal, y menos aún, una verdadera y sistemática fiscalización externa de los aspectos financieros y fiscales. Igualmente inconveniente, resulta que algunas municipalidades no puedan contar con información confiable para tomar decisiones para manejar sus temas financieros y fiscales.

La propia Contraloría General de la República, encargada de fiscalizar la correcta ejecución presupuestaria de las municipalidades y a auditar externamente los Estados Financieros de estas, ve altamente dificultada su posibilidad de cumplir con esto. Sus funciones cumplidas en la realidad, se ven más bien limitadas a aprobar o improbar los presupuestos municipales, y a fiscalizar hasta donde puede su correcta ejecución. En el campo de fiscalizar o auditar los Estados Contables, probablemente falta aún por avanzar, cumpliendo con todos los requisitos en esta materia.

También en el tema de fiscalización, la CGR se ha ocupado de realizar estudios específicos a través de su División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, atendiendo grupos de municipalidades en temas de interés específico en búsqueda de mejora.

Endeudamiento

El financiar proyectos utilizando endeudamiento, siempre que se cumpla con el ordenamiento jurídico y técnico, además de cumplir con las sanas prácticas financieras existentes, es un instrumento útil para ejecutar proyectos o adquisiciones a pesar de que, en el momento inmediato, no se cuente con los recursos suficientes, pero se tengan recursos en el futuro para cumplir con las obligaciones generadas por el endeudamiento.

Las municipalidades tienen la posibilidad legal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 del Código Municipal, previa aprobación del Concejo Municipal, para obtener financiamiento vía endeudamiento mediante préstamos con entidades públicas

financieras y otras, como el IFAM y la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR), para conseguir recursos que permitan promover el desarrollo de la comunidad y la prestación de servicios a los ciudadanos.

No obstante, la gestión del endeudamiento viene a ser una tarea de cuidado para las autoridades municipales y los encargados de administrar sus finanzas, pues les pueden acarrear dificultades financieras que impliquen que se materialicen riesgos fiscales para el gobierno y el país. El uso de esos recursos debe ser bien planificado y manejado con el debido control, para que se puedan ejecutar oportuna y eficientemente los proyectos determinados en atención a las necesidades del municipio, ya que a la vez se comprometen recursos a futuro, para la atención de la deuda (su amortización e intereses). Por lo que hay que revisar con cuidado, cuáles fuentes de financiamiento ofrecen condiciones más favorables, la capacidad de atender los créditos que se planean formalizar, teniendo en cuenta el estado actual de los préstamos ya en ejecución, los ingresos esperados a futuro, la valoración de los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos y la ejecución financiera de la municipalidad de que se trate.

Importante notar que los préstamos, como fuente para financiar proyectos, fueron incorporados en sus presupuestos, en 66 de 81 municipalidades en el período 2012 al 2016. Esto significó un monto de ¢133.100,4 millones, y de ellos ingresaron a las municipalidades ¢47.090,1 millones. La tendencia ha sido incremental pues se pasó de ¢5.474,4 millones en el año 2012, a 12.657,0 millones en el año 2016, un crecimiento del 131% en el período de cinco años. La atención de la deuda (amortización e intereses) en dicho período llegó a ¢39.871,3 millones.⁵

Si se consideran las municipalidades de acuerdo con el monto adeudado al 31 de diciembre de 2018, las quince municipalidades con mayor monto adeudado a esa fecha se presentan en el cuadro que se muestra a continuación:

Cuadro No 10
Costa Rica: Municipalidades con mayor deuda (en millones de colones)

Institución	Diciembre 2017	Diciembre 2018	Variación	% Saldo de	Diciembre 2019	Variación	% Saldo de
-------------	----------------	----------------	-----------	------------	----------------	-----------	------------

⁵ CGR. División de Fiscalización operativa y Evaluativa. Informe N° DFOE-DL-SGP-00002-2017

				Deuda 2018			Deuda 2019
Municipalidad de San Carlos	5 508	11 007	100%	13%	10 662	-3%	12%
Municipalidad de San José	10 047	9 507	-5%	11%	6 460	-32%	7%
Municipalidad de Limón	8 555	8 821	3%	11%	8 535	-3%	10%
Municipalidad de Cartago	4 804	5 496	14%	7%	5 319	-3%	6%
Municipalidad de Escazú	4 605	4 577	-1%	6%	4 488	-2%	5%
Municipalidad de Alajuela	3 912	3 610	-8%	4%	4 584	27%	5%
Municipalidad de Santa Cruz	3 317	3 333	0%	4%	3 333	0%	4%
Municipalidad de Naranjo	2 118	3 326	57%	4%	4 465	34%	5%
Municipalidad de Pérez Zeledón	1 668	2 224	33%	3%	2 908	31%	3%
Municipalidad de Golfito	1 421	2 012	42%	2%	2 230	11%	3%
Municipalidad de Carrillo	1 944	1 944	0%	2%	1 944	0%	2%
Municipalidad de La Unión	1 770	1 723	-3%	2%	1 671	-3%	2%
Municipalidad de Grecia	1 580	1 372	-13%	2%	1 938	41%	2%
Municipalidad de Sarapiquí	1 393	1 360	-2%	2%	1 252	-8%	1%
Municipalidad de Liberia	0	1 116	100%	1%	1 086	-3%	1%
Resto de Municipalidades	19 946	21 342	7%	26%	26 012	22%	30%
Total	72 588	82 770	14%	100%	86 888	5%	100%

Fuente: SIGADE, Departamento de Registro y Estadísticas de la Deuda Pública, Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

El monto adeudado es una fuente de riesgos financieros para las municipalidades que pueden materializarse en riesgos fiscales para el país, aunque no es muy grande, no es el único, ni necesariamente el mayor. Sin embargo, si no se generan recursos del tipo, en la magnitud y origen que permitan utilizarse para pagar la deuda contraída, esto conlleva el riesgo de impago y las consecuencias legales, de gestión y de imagen que esto implica para la municipalidad que en ello incurra

Además, no se debe olvidar que, la expectativa de ingresos futuros puede llevar a incurrir en mayor endeudamiento, para adelantar proyectos que se estima contarán con financiamiento que llegará más adelante. Y efectos de este tipo se han visto en años recientes y comentados por la Contraloría en algunos de sus informes, tal como el mencionado anteriormente.

Al respecto de esto , la Contraloría General de la República, en su Memoria Anual del Año 2017, citó el siguiente resultado de su “Auditoría de Carácter Especial sobre la Gestión de los Recursos destinados a la atención de la red vial cantonal”: “Por su parte, las municipalidades de Turrialba, Palmares, Quepos, Matina, Liberia, Los Chiles y Poás, han utilizado endeudamiento mediante créditos para inversión en la red vial cantonal, en los cuáles no ha sido práctica habitual elaborar estudios de viabilidad, que determinen la necesidad de obtener préstamos y la capacidad de pago de los gobiernos locales, en función de los recursos de la Ley 8114 a percibir. A esto se le agrega un alto nivel de dependencia financiera de las municipalidades de los recursos provenientes del Gobierno Central destinados a este fin, lo cual representa un riesgo ante un déficit fiscal estructural creciente experimentado por el Gobierno.”

Trasferencia de Recursos

Aunque las municipalidades reciben otras transferencias las mayores son las transferencias de capital originadas en la Ley N°9329, para la atención de la Red vial cantonal. Esta comenzó a regir el 1° de enero del año 2016 y, en los tres años transcurridos hasta el final del año 2018, tal y como puede evidenciarse en el cuadro No 11 que se presenta más adelante. También se incluye información del año 2019. Los recursos transferidos en esos tres años a las municipalidades han sido por un monto de 238.990 millones de colones. Más adelante se detalla el proceso que llevó a esto.

Según mencionamos un elemento importante, son los recursos que se han venido transfiriendo a las municipalidades desde el año 2016, según lo dispuesto en la Ley N°9329, Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal que rige desde el 1° de enero del año 2016, estos recursos en realidad provienen de la Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia

Tributarias (Impuesto Único a los Combustibles), distribuidos según lo dispuesto en la Ley N°9329.

La anterior es la primera ley especial, de las siete originalmente previstas, desde la reforma al artículo 170 de la Constitución Política impulsado por la Ley N°8106 del 3 de junio del 2001, con la que se previó una transferencia de competencias del Gobierno Central a las municipalidades y de recursos presupuestarios, a razón de 1,5% por año hasta llegar, al menos, a un 10% del presupuesto de ingresos ordinarios de la República para los respectivos años, previa aprobación de las leyes especiales, y que la municipalidades asumieran las diferentes competencias que los legisladores consideraran en las leyes especiales. En este aspecto los plazos previstos, ocho años para aprobar las siete leyes especiales a partir de la aprobación de la Ley N°8801 del 28 de abril del 2010, Ley General para la transferencia de competencias del Gobierno Central a las municipalidades, no se han cumplido y, a la fecha, solamente se ha aprobado una ley especial.

A continuación, se muestra un cuadro con los recursos que han sido transferidos a las municipalidades destacando las 15 municipalidades, que más recursos han recibido y una suma agregada para el resto, para el mantenimiento de la Red Vial Cantonal en los años del 2016 al 2018, según lo dispuesto en la Ley N°9329. Dicha transferencia se ha realizado gradualmente, un 0,5% en el 2016, un 1,0% en el 2017 y un 1,5% en el 2018, del presupuesto de ingresos corrientes del MOPT.

Cuadro No 11
Costa Rica: Distribución de los recursos
presupuestados de la Ley 9329 por cantón y año

Municipalidad	AÑO			
	2016	2017	2018	2019
San José	₡ 295 640 735,00	₡ 819 359 540,00	₡ 1 117 254 217	₡ 1 074 087 207,00
Escazú	₡ 83 000 000,00	₡ 343 663 667,00	₡ 466 971 042	₡ 476 966 651,00
Desamparados	₡ 602 192 798,00	₡ 960 759 730,00	₡ 1 305 537 107	₡ 1 296 348 406,00
Puriscal	₡ 556 030 137,00	₡ 864 410 389,00	₡ 1 175 192 834	₡ 1 211 621 838,00
Tarrazú	₡ 637 003 871,00	₡ 1 020 000 002,41	₡ 1 088 914 677	₡ 1 569 595 781,00
Aserrí	₡ 503 676 827,00	₡ 805 826 158,00	₡ 1 094 511 695	₡ 1 192 439 047,00
Mora	₡ 391 496 347,00	₡ 644 040 512,00	₡ 876 247 247	₡ 998 225 742,00

Goicoechea	₡ 167 862 462,00	₡ 480 634 867,00	₡ 725 156 363	₡ 728 601 811,00
Santa Ana	₡ 272 549 246,00	₡ 435 737 149,00	₡ 591 980 935	₡ 639 685 419,00
Alajuelita	₡ 372 916 076,00	₡ 561 353 255,00	₡ 762 199 875	₡ 694 139 313,00
Coronado	₡ 301 734 396,00	₡ 482 021 428,00	₡ 656 109 633	₡ 661 265 979,00
Acosta	₡ 642 562 766,00	₡ 1 020 010 116,00	₡ 1 385 508 547	₡ 1 364 951 531,00
Tibás	₡ 267 262 338,00	₡ 428 824 819,00	₡ 525 000 000	₡ 648 197 192,00
Moravia	₡ 226 720 704,00	₡ 353 868 698,00	₡ 493 335 742	₡ 561 240 164,00
Montes de Oca	₡ 186 487 648,00	₡ 301 589 946,00	₡ 409 678 082	₡ 417 339 695,00
Turrubares	₡ 558 661 377,00	₡ 909 771 526,00	₡ 1 235 580 009	₡ 1 266 847 535,00
Dota	₡ 551 386 937,00	₡ 879 935 156,00	₡ 1 195 042 105	₡ 1 259 117 444,00
Curridabat	₡ 272 160 419,00	₡ 435 548 493,00	₡ 591 555 999	₡ 515 800 567,00
Pérez Zeledón	₡ 1 736 278 837,00	₡ 2 757 212 007,00	₡ 3 792 587 874	₡ 4 009 312 225,00
León Cortés	₡ 561 654 886,00	₡ 902 295 334,00	₡ 1 231 344 467	₡ 1 264 308 355,71
Alajuela	₡ 557 315 853,00	₡ 858 306 959,00	₡ 1 147 915 404	₡ 1 188 152 268,43
San Ramón	₡ 858 621 198,00	₡ 1 368 077 563,00	₡ 1 859 357 924	₡ 1 886 206 014,00
Grecia	₡ 629 581 210,00	₡ 1 000 388 074,00	₡ 1 361 926 233	₡ 1 217 168 318,00
San Mateo	₡ 349 492 520,00	₡ 560 041 040,00	₡ 560 203 904	₡ 655 032 314,00
Atenas	₡ 319 006 758,00	₡ 507 988 205,00	₡ 662 978 452	₡ 813 180 397,00
Naranjo	₡ 481 166 348,00	₡ 768 985 111,00	₡ 1 044 476 507	₡ 987 166 435,00
Palmares	₡ 122 015 271,00	₡ 427 380 430,00	₡ 580 461 993	₡ 547 932 626,00
Poás	₡ 352 320 635,00	₡ 564 821 664,00	₡ 766 916 312	₡ 736 618 739,00
Orotina	₡ 415 321 039,00	₡ 672 342 510,00	₡ 913 011 507	₡ 923 247 390,00
San Carlos	₡ 2 036 573 046,00	₡ 3 242 029 488,00	₡ 4 389 488 951	₡ 4 466 027 938,00
Zarcelo	₡ 356 003 579,00	₡ 577 629 607,00	₡ 784 607 389	₡ 829 111 223,00
Valverde Vega	₡ 349 722 044,00	₡ 560 763 080,00	₡ 761 790 984	₡ 713 115 554,00
Upala	₡ 1 048 739 598,00	₡ 1 673 717 493,00	₡ 2 274 216 636	₡ 2 299 266 861,00
Los Chiles	₡ 1 028 488 183,00	₡ 1 643 358 930,00	₡ 2 235 072 960	₡ 2 245 041 261,00
Guatuso	₡ 830 793 617,00	₡ 1 250 664 966,00	₡ 1 692 151 634	₡ 1 780 891 393,00
Cartago	₡ 563 376 059,00	₡ 919 694 425,00	₡ 1 249 711 206	₡ 1 210 766 180,00
Paraíso	₡ 464 089 397,00	₡ 742 268 099,00	₡ 1 008 672 038	₡ 1 079 169 720,00
La Unión	₡ 370 228 342,00	₡ -	₡ 803 372 852	₡ 743 648 626,00
Jiménez	₡ 520 886 497,00	₡ 833 593 227,00	₡ 1 097 500 000	₡ 1 052 486 200,00
Turrialba	₡ 851 842 058,00	₡ 1 360 458 021,00	₡ 1 832 467 587	₡ 1 897 832 249,00
Alvarado	₡ 395 505 725,00	₡ 633 383 860,00	₡ 825 385 801	₡ 729 095 311,82
Oreamuno	₡ 420 090 224,00	₡ 672 658 558,00	₡ 915 725 121	₡ 982 434 125,00
El Guarco	₡ 470 324 908,00	₡ 752 033 302,00	₡ 953 257 865	₡ 973 829 834,00
Heredia	₡ 150 000 000,00	₡ 585 873 119,00	₡ 796 173 700	₡ 745 619 071,00

Barva	₡ 150 402 007,00	₡ 496 465 183,00	₡ 674 192 692	₡ 584 867 545,00
Santo Domingo	₡ 247 777 380,00	₡ 396 951 293,00	₡ 539 040 990	₡ 516 704 589,00
Santa Bárbara	₡ 139 355 648,00	₡ 471 199 316,00	₡ 634 300 279	₡ 537 926 598,00
San Rafael	₡ 320 238 372,00	₡ 517 346 827,00	₡ 702 763 929	₡ 591 425 887,00
San Isidro	₡ 248 511 754,00	₡ 398 976 172,00	₡ 539 837 970	₡ 405 817 436,00
Belén	₡ 50 164 478,00	₡ 262 741 320,00	₡ 356 781 641	₡ 317 890 842,00
Flores	₡ 171 423 462,00	₡ 277 265 710,00	₡ 376 497 380	₡ 334 544 404,00
San Pablo	₡ 139 632 659,00	₡ 226 282 826,00	₡ 304 147 626	₡ 303 222 227,00
Sarapiquí	₡ 1 018 698 076,00	₡ 1 959 863 029,00	₡ 2 631 059 975	₡ 2 922 058 330,00
Liberia	₡ 807 031 316,00	₡ 1 286 927 821,00	₡ 1 748 868 470	₡ 1 941 997 922,97
Nicoya	₡ 921 480 602,00	₡ 1 463 031 495,00	₡ 1 988 043 214	₡ 2 021 328 179,00
Santa Cruz	₡ 939 591 267,00	₡ 1 534 104 216,00	₡ 2 084 991 847	₡ 2 061 953 045,00
Bagaces	₡ 741 533 150,00	₡ 1 184 264 861,00	₡ 1 608 986 259	₡ 1 598 130 800,00
Carrillo	₡ 578 359 367,00	₡ 923 336 124,00	₡ 1 254 551 670	₡ 1 251 206 579,00
Cañas	₡ 342 611 525,00	₡ 940 497 369,00	₡ 1 277 358 834	₡ 1 519 116 229,00
Abangares	₡ 780 352 775,00	₡ 1 231 318 931,00	₡ 1 672 850 868	₡ 1 644 199 610,00
Tilarán	₡ 595 591 565,00	₡ 951 270 748,00	₡ 1 286 355 016	₡ 1 375 686 059,00
Nandayure	₡ 630 656 353,00	₡ 1 008 330 433,00	₡ 1 369 815 419	₡ 1 475 327 714,00
La Cruz	₡ 698 241 856,00	₡ 1 108 168 109,00	₡ 1 536 516 134	₡ 1 569 623 205,00
Hojancha	₡ 386 656 368,00	₡ 757 805 902,00	₡ 1 029 409 981	₡ 1 081 592 100,00
Puntarenas	₡ 1 243 164 642,00	₡ 1 982 652 007,00	₡ 2 696 168 156	₡ 2 763 283 858,00
Esparza	₡ 400 999 499,00	₡ 656 452 726,00	₡ 891 511 584	₡ 895 572 961,00
Buenos Aires	₡ 1 520 244 091,00	₡ 2 444 517 214,00	₡ 3 322 385 451	₡ 3 393 574 675,00
Montes de Oro	₡ 475 426 700,00	₡ 761 411 199,00	₡ 1 059 047 071	₡ 987 762 463,00
Osa	₡ 1 065 013 538,00	₡ 1 712 256 921,00	₡ 2 326 784 618	₡ 2 442 286 340,00
Aguirre	₡ 643 032 372,00	₡ 1 037 507 437,00	₡ 1 409 323 590	₡ 1 411 512 059,00
Golfito	₡ 1 059 821 117,00	₡ 1 693 369 464,00	₡ 2 300 935 572	₡ 2 389 620 234,00
Coto Brus	₡ 1 075 135 640,00	₡ 1 823 242 415,00	₡ 2 320 120 651	₡ 2 520 426 259,00
Parrita	₡ 675 528 821,00	₡ 1 080 773 719,00	₡ 1 467 957 826	₡ 1 485 331 986,00
Corredores	₡ 804 732 465,00	₡ 1 285 650 139,00	₡ 1 746 514 685	₡ 1 805 403 250,00
Garabito	₡ 501 819 779,00	₡ 803 313 323,00	₡ 1 090 973 687	₡ 1 071 094 268,00
Limón	₡ 960 074 629,00	₡ 1 558 660 185,00	₡ 2 117 853 749	₡ 2 208 934 255,00
Pococí	₡ 1 324 786 516,00	₡ 2 110 578 791,00	₡ 2 756 845 585	₡ 2 843 849 382,00
Siquirres	₡ 865 317 939,00	₡ 1 372 951 702,00	₡ 1 865 410 990	₡ 2 006 729 155,00

Talamanca	₡ 904 184 546,00	₡ 1 519 111 964,00	₡ 2 063 500 773	₡ 2 153 779 273,00
Matina	₡ 724 201 094,00	₡ 1 156 500 652,00	₡ 1 156 500 652	₡ 1 353 966 643,00
Guácimo	₡ 437 478 356,00	₡ 1 154 336 413,00	₡ 1 568 136 029	₡ 1 643 744 062,00
TOTALES	₡ 47 718 054 640,00	₡ 79 132 754 479,41	₡ 107 012 892 267	₡ 109 984 622 374,93

FUENTE: Secretaría Técnica Ejecutiva Proceso de Transferencia de Competencias/Modernización del Estado, MIDEPLAN.

El cuadro anterior muestra los recursos que se han transferido a estas 15 municipalidades con un crecimiento gradual del monto, hasta alcanzar un 1,5% del presupuesto de ingresos ordinarios para las 81 municipalidades (0,5% del presupuesto de ingresos ordinarios del MOPT en el 2016, e incrementos de 0,5% en los dos años siguientes). Los recursos a transferir no necesariamente son solo montos de efectivo pues, también pueden ser materiales o el servicio de otros recursos que contribuyan a la ejecución de la competencia prevista por la Ley para ser transferida a estos concejos. En esos casos, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), debe valorar los recursos no financieros transferidos por la naturaleza de la competencia trasladada, y para registrarlos como parte de los recursos transferidos.

Para próximos años la proporción a ser transferida, del presupuesto de ingresos no podrá crecer más, proporcionalmente (1,5%), para esta competencia, salvo por cambios en la legislación. No obstante, el monto de recursos transferidos si podrá crecer si hay incremento en los ingresos ordinarios del Presupuesto de La República.

Para la competencia transferida con la aprobación de la Ley N°9329, Atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal en el año 2016 se transfirieron un total de recursos por un valor de cuarenta y nueve mil cuatrocientos treinta y cinco millones ochocientos ochenta y seis mil colones. Los recursos provienen del 22,25% de los ingresos generados por la Ley N°8114, del 4 de julio del 2001, y la reforma al artículo 5 de esta Ley, particularmente en su inciso b, que los destina a las municipalidades para el mantenimiento de su Red Vial Cantonal. La distribución de esta suma se hace entre las municipalidades tal y como lo dispone esta Ley: un 50% según la extensión de red vial cantonal, aceras, pasos, rutas peatonales, puentes y otras más, debidamente inventariada por los gobiernos locales y debidamente registradas en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT); el 35%, según el Índice de Desarrollo Social

Cantonal (IDS), que elabora el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de manera que los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos; el 15% restante se distribuye en partes iguales a cada una de las municipalidades. Los recursos se ejecutarán siguiendo una modalidad participativa de ejecución de obras. El destino de los recursos lo propone a cada concejo municipal, una junta vial cantonal o distrital según sea el caso.

En este caso de traslado de competencias a las municipalidades, y recursos para darles cumplimiento, se ven posibles riesgos fiscales pues es una experiencia que se está construyendo y, hasta ahora según algunos informes de la Contraloría General de la República las municipalidades reciben recursos pero hasta ahora no han conseguido ejecutarlos en forma plena, y aún se está evaluando la eficiencia de la ejecución. El MOPT tiene responsabilidades de dar seguimiento y asesoría en el proceso, por haber sido una competencia relacionada con esta institución en la cual tiene conocimiento. Además de sus responsabilidades para con la Red Vial Nacional.

Asimismo, considerando que el monto transferido podría alcanzar el 10% de los ingresos ordinarios de la República, cuando se transfiera la cantidad de competencias previstas. Este llegaría a ser un monto verdaderamente grande al incorporarse al presupuesto de las municipalidades, además de incorporar competencias, aún no definidas pero que conllevarán responsabilidades fiscales igualmente grandes para las municipalidades al ejecutar sus presupuestos.

Con respecto a lo expuesto en el párrafo anterior, en el Informe del Índice de Gestión Municipal para el año 2017, de la Contraloría General de la República, en el Eje 4: Gestión de servicios económicos, tomando en cuenta algunos de los factores principalmente considerados, se indica, “persisten retos importantes en materia de gestión vial, dado que apenas se logró cumplir el 63,85% de los objetivos y metas programados por las municipalidades en sus planes operativos.”

También en ese Informe se manifiesta en relación con la ejecución de los recursos recibidos que, “los resultados del indicador sobre la ejecución de los recursos destinados a la red vial cantonal muestran que la calificación pasó de 65,37% en el 2016 a 61,49% en el 2017, lo que implicó una reducción de 4,09 puntos.” Se debe considerar que el año

2016 fue el primer año en que se trasladaron recursos para este fin en menor proporción y monto que en el 2017, y que en 2018 la proporción y monto también crecieron, Informe sobre el Índice de Gestión Municipal del 2018.

En este mismo eje se comenta, “En este tema es preciso fortalecer los procesos de planificación, de manera que se atiendan las metas previstas y se impacte con mayor eficiencia la condición de la red vial cantonal.”

De acuerdo con el cuadro N°11, en el año 2017 se transfirieron con base en esta ley, ₡79.778 millones de colones, y en el año 2018 las transferencias por este concepto llegaron a ₡109.582 millones de colones. El total en los tres años alcanzó ₡238.990 millones de colones. Las quince municipalidades del cuadro recibieron un 36% de ese monto total.

Las quince municipalidades que se encuentran en el primer cuadro de esta sección son las que tienen al 31 de diciembre de 2018 los mayores saldos de deuda. De estas, seis aparecen en el segundo cuadro, que reúne a las quince que han recibido mayores transferencias según lo establecido en la Ley N°9329. En este caso todas son municipalidades con actividades predominantemente rurales, y con áreas territoriales en sus cantones proporcionalmente grandes al compararlas con municipalidades de Valle Central. Tres municipalidades de estas que aparecen en el primer cuadro y no en el segundo, son cabeceras de sus cantones y de sus provincias, San José, Alajuela y Cartago. Siendo que los dos criterios que más pesan al asignar recursos contemplados en la Ley N°9329 son la longitud de los componentes de la Red Vial Cantonal y el Índice de Desarrollo Social Cantonal, dándose más recursos a quienes tienen índices de desarrollo social más bajos, muchos cantones rurales pueden tener asignaciones de recursos mayores, que otros más urbanos y con mejor manejo financiero de sus recursos.

De las quince municipalidades que aparecen en el cuadro N°10, que incluyen las que más recursos reciben producto de las disposiciones de la ley N°9239, cuatro obtuvieron calificaciones menores a 50 en el Índice de Gestión Municipal de año 2017, ocho calificaciones mayores que cincuenta pero menores que 70, y solo tres calificaciones superiores a 70 (San Carlos, Pérez Zeledón y Limón). El informe para el Índice de

Gestión Municipal para el año 2018 y otros anteriores, siempre serán insumos de importancia en el análisis del desempeño de las municipalidades y del sector municipal.

Los recursos que recibe una municipalidad para la atención de su red vial cantonal, son para atender esta en el ámbito territorial de su cantón. Sin embargo, la ley permite que se establezcan diversos tipos de asociaciones entre grupos de municipalidades para que atiendan cada una su red vial en su cantón, pero pudiendo obtener ventajas de su asociación para el logro de sus objetivos y metas, particularmente si se trata de municipalidades que se vinculan territorialmente por su proximidad o porque comparten una red vial más amplia. No obstante, proyectos más grandes y desarrollados a través de una red asociativa pueden producir ventajas como economías de escala en la negociación de materiales y compra de servicios, pero también pueden producir deseconomías de escala producto de dificultades de comunicación y coordinación entre las partes, y producir pérdidas de recursos fiscales.

Riesgos fiscales

1) Riesgos originados en el endeudamiento de las municipalidades:

A través de su nivel de endeudamiento, las municipalidades generan riesgos fiscales pues, deben utilizar recursos fiscales para el reembolso de los préstamos y el pago de intereses. Para ello deben contar con suficientes recursos, que tengan un origen y una flexibilidad como para utilizarlos en el pago del tipo de deuda que haya sido contraída. No todos los recursos que ingresan a las municipalidades, tienen la libertad para ser utilizados en el pago de cualquier tipo de deuda, algunos tienen fines específicos o al menos restringidos a ciertas áreas. En el dictamen no vinculante de la Procuraduría General de la República OJ-017-2010, del 19 de abril del 2010, en respuesta a un diputado, se consideró que los recursos otorgados a las municipalidades por medio de las Leyes N°8114 y N°9329, son destinados al mantenimiento de la red vial cantonal y, en caso de quedar remanentes, a la construcción de nuevas obras en esta red, por lo que los recursos provenientes de esta ley no podrían utilizarse para el pago de préstamos, amortización e intereses, aunque dichos préstamos sean destinados al mantenimiento de la red vial cantonal, pues los recursos otorgados por la Ley N°8114 se

estarían destinando a un fin diferente (pago de préstamos), al que definió originalmente la Ley.

Otra fuente de riesgo de este tipo es el que surge de la posibilidad de que las municipalidades, por medio de la Bolsa Nacional de Valores, titularicen flujos estables y futuros de efectivo cediendo sus derechos sobre esos ingresos futuros a un vehículo de titularización que los colocaría en el mercado en forma de títulos valores y los transformaría en ingresos presentes para emprender proyectos, incluso grandes, dependiendo de la magnitud de los flujos. Con el flujo de efectivo se pagaría a los inversionistas en esos títulos, los rendimientos pactados por el plazo de la inversión y se constituiría el fondo para pagar el principal al vencimiento, o en las condiciones en que haya sido pactado. Por supuesto que, como cualquier inversión esta conllevaría riesgos que habría que medir antes de decidir sobre su conveniencia.

Además habría que determinar, qué parte del flujo de efectivo seleccionado está disponible para esto, pues esos ingresos han venido siendo utilizados y muy posiblemente no estén totalmente libres, en qué proyecto se van a utilizar los recursos que tengan una relación beneficio/costo positiva y mayor con respecto a su uso hasta ahora u otras opciones, cuánta comprensión y capacidad de gestión existe en la municipalidad para manejar con eficiencia y eficacia este tipo de financiación, y otros aspectos más. Aunque podría ofrecer oportunidades para tener nuevas fuentes de financiamiento, y tal vez más baratas, para emprender nuevos proyectos, como toda inversión esto tiene riesgos que se ven aumentados si no se conoce bien el mecanismo de financiamiento y su gestión.

Recientemente, ya el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Cuerpo de Bomberos y el Colegio Humboldt han recurrido a esta opción para financiar proyectos de infraestructura.

Se comenta en el medio que algunas municipalidades como, San José, Goicoechea, Tibás, Desamparados, Cartago, Curridabat y Grecia, se han interesado y han participado en capacitaciones en la Bolsa Nacional de Valores sobre esta modalidad de titulación de flujos de efectivo como forma de obtener financiamiento. También que la Bolsa Nacional de Valores está tratando de “vender” esta opción a las municipalidades y otras

organizaciones. No obstante, esto parece estar en un nivel muy preliminar, y no se conoce de avances más concretos en este tema en el caso de las municipalidades.

2) Riesgos de gestión de los recursos por parte de las municipalidades:

Particularmente, con los componentes de gestión de las municipalidades del endeudamiento por préstamos y el componente de gestión de la red vial cantonal, que en este análisis se consideran de importancia dada la significativa y creciente cantidad recursos por préstamos reflejados en los presupuestos de la mayoría de las municipalidades y la importante transferencia de recursos a las municipalidades, para el cumplimiento de la competencia de mantenimiento de la red vial cantonal, transferida por la Ley especial N°9329; y que es por ahora el único ejemplo real de lo que podría ocurrir con la transferencia de otras competencias, y los recursos que para ello se transferirían, se debe procurar comprender mejor la magnitud y cuáles son los efectos. Conocer bien el nivel de endeudamiento de las municipalidades y la situación con los recursos transferidos para el mantenimiento de la red vial cantonal.

Para la gestión de los recursos provenientes de estas dos fuentes se deben identificar riesgos relacionados con el manejo de esos recursos, contar con indicadores y otra información relevante sobre el uso de estos recursos y los criterios técnicos y jurídicos que regulan su utilización. Aunque existen indicadores sugeridos por la CGR, no se conoce de su uso generalizado por parte de las municipalidades.

También se deben definir procedimientos para la gestión del endeudamiento y de las transferencias para el mantenimiento de la red vial cantonal, en el sector municipal.

Otro aspecto medular en la gestión es analizar cómo se vinculan el uso y los proyectos financiados con estos recursos, con los instrumentos de planificación institucional de las municipalidades y sus políticas en las materias para determinar la viabilidad financiera de los proyectos, y su relación con las prioridades para el desarrollo de los cantones en cada caso.

En el año 2015 aún no se había iniciado la transferencia de parte de los ingresos ordinarios del presupuesto del MOPT para el mantenimiento de la red vial a las municipalidades, la Ley N°9329 estaba apenas en vías de aprobarse y no estaba vigente.

Ese año las municipalidades lograron cumplir un 64,97%, de las metas programadas en el mantenimiento de la red vial cantonal.

En el año 2016, el 1° de enero comenzó a regir la Ley N°9329, transfiriendo el mantenimiento de la red vial cantonal a las municipalidades, y para el cumplimiento de esto se transfirieron un 0,5% de los ingresos ordinarios previstos en el presupuesto de mantenimiento de la red vial del MOPT a las municipalidades, para el cumplimiento de mantenimiento de la red vial cantonal. Con recursos y competencias ampliadas las metas crecieron y, ese año, las municipalidades en promedio consiguieron cumplir un 56,02% de las metas programadas, un decrecimiento porcentual del 8,95% con respecto al año anterior.

Para el año 2017, la transferencia de ingresos ordinarios del presupuesto del MOPT para el mantenimiento de la red vial a las municipalidades se amplió al 1,00% de los ingresos ordinarios del MOPT para el mantenimiento de la red vial. Con más recursos presupuestarios y nuevas competencias, las metas muy probablemente también aumentaron. El cumplimiento para las municipalidades de las metas de los planes operativos anuales, alcanzaron un 63,85%, una diferencia positiva de 13,48% con respecto al 2016. A pesar de eso, el porcentaje de logro aún fue inferior al alcanzado en el 2015.

El comentario de la Contraloría, en el Informe del Índice de Gestión Municipal del año 2017, y fuente de esta información fue: “En este tema es preciso fortalecer los procesos de planificación, de manera que se atiendan las metas previstas y se impacte con mayor eficiencia la condición de la red vial cantonal”.

Considerando el cuadro No 10 con las 15 municipalidades que más recursos reciben para el mantenimiento de la red vial cantonal, de acuerdo con el Índice de Gestión Municipal en el informe del año 2017 vemos que: cuatro de ellas tienen calificación menor a 50 puntos, ocho entre 50 puntos y menos de 70 puntos y solo tres superiores a 70 puntos. Esto nos da un indicador cuantificado de en qué nivel se sitúa la capacidad de gestión de las municipalidades en cuanto a todos los recursos que administran, provenientes del impuesto territorial, de licencias y patentes, por los servicios públicos

que prestan, por transferencias, los recursos provenientes de la Ley N°8114, según lo normado por la Ley N°9329, y cualquiera otra.

3) Riesgos al asumir compromisos, incluso recurriendo a financiamiento, contando con recursos a recibir de un gobierno con problemas fiscales, que podrían ser incrementados por afectación fiscal por parte de las municipalidades:

Después de la reforma al artículo 170 de la Constitución Política de Costa Rica, en el que se previó la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, y para ello se dispuso también la transferencia gradual de no menos del 10% de los ingresos ordinarios previstos en el Presupuesto de la República de los respectivos años, se procedió a precisar más este proceso mediante legislación atinente a este asunto.

La Ley N°8801, Ley general de transferencia de competencias del poder ejecutivo a las municipalidades, del 28 de abril del 2010, da un marco general al proceso de transferencia de competencias.

Las siete leyes especiales previstas permitirían a los diputados definir las competencias a trasladar y los detalles de esas transferencias. De estas leyes especiales, a la fecha solo se ha aprobado la Ley N°9329 que rige a partir del 1° de enero del 2016, que transfiere a las municipalidades la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, y los recursos para cumplir con ello.

La Secretaría Técnica para la Transferencia de Competencias a las Municipalidades, en conocimiento de las autoridades de este Ministerio, y ha sido publicado. Este seguramente nos ofrece importante información sobre este tema.

Dado que los recursos para que las municipalidades cumplan con la ejecución de esta transferencia de competencias, provendrían del Presupuesto de la República, y el gobierno viene ya desde hace varios años en una difícil situación fiscal. Se puede considerar naturalmente, que las municipalidades estarían incurriendo en riesgos fiscales adicionales. Estos claramente se verían reducidos en la medida en que el Gobierno Central consolide su situación fiscal, para lo cual ya hay medidas propuestas. No obstante, al transferírseles a las municipalidades nuevas competencias y los

respectivos recursos para cumplirlas, esto podría generar presiones fiscales sobre el Presupuesto de la República.

Aunque el gobierno ya ha logrado aprobación legislativa de una reforma fiscal parcial, y ha emprendido otras medidas para superar la problemática en las finanzas públicas, aún tiene en su camino retos y medidas de solución pendientes de ejecución o de aprobación legislativa. Esto no permite garantizar que las medidas vayan a ser aprobadas según fueron propuestas, y que los recursos se vayan a obtener según fue previsto. O que ocurran cambios importantes que obliguen a tomar otras medidas complementarias.

4) Problemática en el manejo de las finanzas municipales.

Aparte de los citados anteriormente existen una serie de factores que producen riesgos en el manejo de las finanzas municipales, que fueron presentados en un informe especial de la Contraloría General de la República publicado en el año 2014 ⁶, en el que se hace un “Análisis acerca de la situación financiera de los gobiernos locales”. Base de información, para lo que se presentará a continuación.

Antes de entrar a analizar los problemas que inducen esta situación en las municipalidades, es importante mencionar, que la propia CGR en el citado análisis, realizó un estudio sobre las regulaciones para la administración financiera incluidas en el Código Municipal, en otras leyes y disposiciones. Materia en la que parece haber suficiente normativa.

Entre los problemas fuente de esta problemática conjunta, se pueden mencionar los siguientes:

4.1 Déficit presupuestarios recurrentes

En el mencionado estudio se determinó que de 81 municipalidades en el país 32 presentaron problemas al manejar sus finanzas y mostraron resultados presupuestarios deficitarios (los ingresos recaudados no fueron suficientes para cubrir los gastos del período), en cerca de un 40% de los municipios del país.

⁶ CGR. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Informe N° DFOE-DL-IF-2-2014

Esto se puede originar en que los ayuntamientos no realizaron una efectiva labor de cobro, para alcanzar al menos las estimaciones aprobadas. También puede deberse a que no actualizaron las tasas y precios por los servicios que prestan, lo que lleva a problemas de liquidez. Aunque los problemas también pueden venir del lado de los egresos.

4.2 Financiamiento de déficits con recursos de superávits específicos y sobregiros bancarios.

Ante una situación como esta en el Código Municipal se prevé que los déficits se deben cubrir con amortizaciones provenientes del superávit libre, de los ingresos corrientes del presupuesto siguiente o de los siguientes. Esto puede hacerse con déficits pequeños, pero es más complejo si el déficit es grande.

Cuando se presenta el caso de que hay ayuntamientos que presentan déficits grandes y recurrentes, se hace urgente realizar esfuerzos importantes en la labor de cobro, el ajuste de tasas y tarifas, y la reducción del gasto, pero esto toma tiempo si el problema es grande. Esto es especialmente difícil en municipalidades con elevados índices de morosidad y con retraso en el ajuste de precios de los servicios.

Es frecuente en estos casos que las municipalidades retrasen la ejecución de recursos para utilizar esos recursos que ya tenían destinos específicos (superávits específicos), para amortizar los déficits en sus operaciones corrientes. Esta es una práctica muy inconveniente pues, a la larga, los recursos deben ser restituidos para ejecutar el propósito para el que fueron asignados.

En ocasiones las municipalidades también han recurrido a créditos bancarios, mediante sobregiro de sus cuentas, para cubrir estos déficits, lo que es también no conveniente pues tiene un costo que afecta las finanzas y puede encubrir, sin corregir, el déficit.

Si un problema de esta naturaleza se diera, no solo en una, sino en varias municipalidades a la vez el impacto fiscal se vería magnificado, agravando la situación.

4.3 Elevados índices de morosidad.

Un factor de importancia en el deterioro de las finanzas de muchas municipalidades se debe a los elevados índices de morosidad, que se originan en la ineficiente gestión de cobro de los tributos y tasas que están a cargo de las municipalidades.

A manera de ejemplo en el año 2012, según se menciona en el informe de la CGR citado anteriormente, la morosidad en el régimen municipal alcanzó un monto de ¢84.270,3 millones, lo que representó algo más que el 30% de los ¢275.369,8 millones puestos a cobro en el período. No todas las municipalidades presentan esto a niveles problemáticos, pero en ese período 36 de las 81 municipalidades mostraron morosidad grave y en la mayoría de esos casos, recurrentes con respecto a períodos anteriores.

4.4 Desactualización de tasas y tarifas

Este es un factor que se constituye en un problema para algunas municipalidades, afectando sus finanzas.

El ajuste periódico de las tasas y tarifas es necesario para garantizar cubrir los costos de la prestación de servicios (recolección de desechos, aseo de vías, limpieza de parques), y mantenerlas en un nivel justo, lo que es indispensable para garantizar su prestación en condiciones de eficiencia y eficacia. También para salvaguardar la salud financiera del municipio.

4.5 Endeudamiento municipal.

Aunque ya había sido mencionado como uno de los macro-factores que pueden propiciar la materialización de riesgos fiscales, no está de más el recordar que esta variable es parte del conjunto de factores que se pueden conjuntar para que se materialicen los riesgos fiscales. Su buena gestión siempre es necesaria, para la salud financiera y fiscal de las municipalidades.

También se debe recordar que el endeudamiento es un factor, que ha venido creciendo en forma importante en los últimos años.

4.6 Uso de recursos de superávit en inversiones transitorias.

Al revisar las liquidaciones o los presupuestos de algunas municipalidades, se puede detectar que mantienen inversiones transitorias realizadas con recursos de superávit libre o específico.

Aunque anteriormente se había mencionado, particularmente para los superávits específicos, esta situación no es conveniente pues generalmente el superávit se origina en una deficiencia en la ejecución de proyectos. Lo que es más grave si la existencia de un superávit específico facilita cubrir déficits presupuestarios con esos recursos, que ya tienen un destino definido, lo que empeora la situación financiera de la municipalidad pues hay que reponerlos, y el servicio a los ciudadanos cuyo bienestar se ve desmejorado por el retraso en la ejecución de obras y proyectos de bienestar social.

Conclusiones

1.- Aunque las municipalidades en la actualidad, es difícil que ocasionen un riesgo fiscal significativo en forma individual, dado lo pequeño de sus presupuestos (aún de las grandes), en comparación con el presupuesto nacional, si podrían hacerlo si se presentan problemas financieros en un conjunto de ellas aunque es poco probable, que lleven a la materialización de un riesgo fiscal para el país.

2.- A pesar de que no existe en la normativa y legislación costarricense, a la fecha, alguna disposición que obligue al Gobierno a intervenir en caso de que alguna municipalidad incurra en una quiebra financiera, tampoco existe ninguna que lo prohíba. Es necesario legislar para aclarar este asunto y la forma de manejarlo, considerando límites de acción.

Recomendaciones

1.- Se debe aclarar y mejorar al vínculo Institucional, de Comunicación entre el Gobierno y las municipalidades, para mejorar las coordinación de su accionar.

2.- Deben mejorarse los mecanismos disponibles, para la fiscalización de la ejecución financiera y presupuestaria de las municipalidades.

3.- Los sistemas de contabilidad de las municipalidades se deben exigir se lleven bajo la metodología de devengados, así como el cumplimiento de las normas internacionales como las NICSP.

Fuentes consultadas

- Constitución Política de la República de Costa Rica. Título XII. Costa Rica. 7 de nov. 1949.
- Código Municipal. Ley N°7794. 1998. Diario Oficial la Gaceta. Costa Rica. 18 mayo.
- Ley de Impuesto sobre bienes inmuebles. N° 7509. Diario Oficial la Gaceta. Costa Rica. 19 jun. 1995.
- Decreto Ejecutivo N°27601- H. Reglamento a la Ley de Impuesto sobre bienes inmuebles. Diario Oficial la Gaceta. Costa Rica. 27 ene. 1999.
- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. N° 8131. Diario Oficial la Gaceta. Costa Rica. 16 oct. 2001.
- Decreto Ejecutivo N°32988. Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Diario Oficial la Gaceta. Costa Rica. 18 abr. 2006.
- Ley de Contratación Administrativa. N°7494. Diario Oficial la Gaceta. Costa Rica. 08jun. 1995.
- Decreto Ejecutivo N°33411. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Diario Oficial la Gaceta. Costa Rica. 02 nov. 2006.
- Ley General de Concejos Municipales de Distrito. N°8173. Diario Oficial la Gaceta. Costa Rica. 10 ene. 2002.
- Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. N°4716. Diario Oficial la Gaceta. Costa Rica. 09 feb. 2009.
- Jinesta Lobo, E. 2014. Administración Pública Municipal (Costa Rica). Revista de Ciencias Jurídicas. N°135 (123-174).
- Unión Nacional de Gobiernos Locales. 2017. Agenda Municipal Costarricense 2017-2021. Costa Rica. 2017.

- Ley orgánica de la Contraloría General de la República. N°7428. 1994. Costa Rica. 07 set. 1994
- Contraloría General de la República. Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República R-1-2011-DC-GC. 2011. Costa Rica. 1 jul. 2011.
- Ley General de Caminos Públicos. N°5060. 1972. Costa Rica. 22ago. 1972.
- Reglamento a la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Decreto Ejecutivo N°27601-H. Costa Rica
-
- Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Modernización del Estado. Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencia de Competencias. Informe de seguimiento. Acciones desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y Ministerio de Hacienda, en la implementación de la Ley N° 9329/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Obras Públicas y Transportes e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2018.

Anexo

NORMATIVA ATINENTE A MUNICIPALIDADES Y LA GENERACIÓN DE RIESGOS FISCALES

Ley o Reglamento	Título o Capítulo	Artículos	Disposiciones
Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre del 1949 y sus reformas	Título XII. El Régimen Municipal. Capítulo Único:	Artículos 168 al 175	Establece que cada cantón del territorio nacional deberá ser gobernado por un gobierno municipal que goza de autonomía Atribuye a la ley la definición de los casos en que las municipalidades requerirán de autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar sus bienes muebles e inmuebles. Las municipalidades propondrán sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, que requerirán la autorización de la Contraloría General de la República para entrar en vigencia, la cual fiscalizará su ejecución. En este particular, y para el tema que estamos tratando, reviste especial importancia la reforma al Artículo 170, establecida mediante la ley N° 8106, y que trata la transferencia de competencias actualmente ejecutadas por instituciones de Poder Ejecutivo o adscritas a ellas, a las municipalidades junto con recursos para atenderlas, previa aprobación de leyes especiales para cada competencia.
	Título XIII. La Hacienda Pública. Capítulo II. La Contraloría General de la República	Artículo 184- Establece los deberes y atribuciones de la Contraloría General.	Numeral 2. En él establece la potestad de la Contraloría para aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades, y fiscalizar su ejecución y liquidación.
Código Municipal Ley N° 7794 del 18 de mayo de 1998 y sus reformas.	Título I. Disposiciones generales. Capítulo Único	Artículo 2.	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.
Ley o Reglamento	Título o Capítulo	Artículos	Disposiciones
		Artículo 4.	La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. En este artículo se establecen las atribuciones de las municipalidades.

	Título IV. Hacienda municipal. Capítulo I. Disposiciones generales	Artículo 71.	La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.
	Capítulo II. Los ingresos municipales.	Artículo 77.	La municipalidad acordará sus respectivos presupuestos, propondrá sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijará las tasas y precios de los servicios municipales. Solo la municipalidad, previa ley que la autorice, podrá dictar las exoneraciones de los tributos señalados.
	Capítulo III. Crédito municipal	Artículo 95.	Las municipalidades y cualesquiera formas de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos.
		Artículo 96.	Las municipalidades podrán emitir bonos para financiarse. Estos títulos estarán sujetos a las reglas de la Comisión Nacional de Valores.
	Capítulo IV. Presupuesto Municipal	Artículo 100,	Las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que regirá del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año. Para tal fin utilizarán técnica presupuestaria y contable, recomendada por la Contraloría General de la República. El presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos.
	Capítulo V. Tesorería y Contaduría municipal	Artículos 117 al 123.	Rige lo correspondiente a estas materias. ***No obstante, esta es un área potencialmente riesgosa pues, a pesar de lo dispuesto en las regulaciones, hay municipalidades que no presentan estados contables, y menos aún auditados; o no lo hacen regularmente. Es un problema que la falta de controles pueda acrecentar los riesgos fiscales.
Ley N° 8173 Ley General de Concejos Municipales de Distrito.	No indica capítulo.	13 artículos y 4 transitorios	Regula la creación, la organización y el funcionamiento de los concejos de distrito. Estos serán órganos con autonomía instrumental funcional propia y estarán adscritos a la municipalidad del cantón respectivo. Administran los intereses y servicios distritales, tendrán personería jurídica instrumental, con todos los atributos de la personalidad jurídica.
Ley N° 4716 Ley de organización y funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y sus reformas. Del 9 de febrero de 1971.	Capítulo II. Del objeto y funciones.	Artículo 4° .	El objeto del I.F.A.M. es fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal.

		Artículo 5°.	Para el cumplimiento de sus fines el I.F.A.M. tendrá 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, como las operaciones
Reglamento-Ley	Título o Capítulo	Artículos	Disposiciones
Reglamento N° 39965: Reglamento para los Contratos de Colaboración Público Privada	Capítulo I: Disposiciones Generales	Artículo 5: Reglas especiales en servicios público privados Artículo 6: Plazo del contrato Artículo 8: Equilibrio Económico Artículo 11: Supervisión	El contratista colaborador será el encargado de brindar los servicios comerciales que se le encarguen como parte del objeto contractual. El cartel y el contrato de colaboración público privada definirán el plazo contractual en función del modelo de negocio que se prevea. El contratista colaborador tendrá el derecho al equilibrio económico asumiendo los riesgos que le corresponden. La administración debe velar por el cumplimiento del contrato durante su vigencia.
	Capítulo II: Disposiciones para el Procedimiento de Selección	Artículo 17: Procedimiento para la selección del contratista colaborador	El proceso de selección del contratista colaborador debe estar sujeto a los procedimientos ordinarios y su régimen cursivo de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
Reglamento-Ley	Título o Capítulo	Artículos	Disposiciones

<p>Ley N°7494: Ley de Contratación Administrativa. Del 1 de mayo de 1996.</p>	<p>Capítulo I. Cobertura y principios generales. Sección Primera. Cobertura y excepciones.</p> <p>Sección Segunda. Principios generales.</p>	<p>Artículo 1: Cobertura</p> <p>Artículo 4: Principios generales.</p>	<p>Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, las Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas. Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley.</p> <p>Principios de eficacia y eficiencia. Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.</p>
	<p>Capítulo II: Requisitos Previos de los procedimientos de contratación</p> <p>Capítulo III: Derechos y obligaciones de la Administración</p>	<p>Artículo 8: Disponibilidad Presupuestaria</p> <p>Artículo 10: Sumisión a la Normativa administrativa</p> <p>Artículo 13: Fiscalización</p>	<p>Es indispensable contar con recursos presupuestarios suficientes al inicio del proceso de contratación.</p> <p>En toda contratación administrativa, el oferente debe apegarse al ordenamiento jurídico costarricense.</p> <p>La administración debe fiscalizar todo el proceso de ejecución y el contratista debe brindar las facilidades necesarias.</p>
<p>Decreto N° 33411. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Del cuatro de enero del 2007.</p>	<p>Capítulo I: Disposiciones Generales.</p>	<p>Artículo 1: Cobertura</p>	<p>El presente Reglamento regula la actividad de contratación administrativa del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Instituciones descentralizadas, municipalidades, entes públicos no estatales y empresas públicas.</p>

Ley N° 8131. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Del 16 de octubre del 2001.

Título I. Disposiciones Generales.

Artículo 1: Ámbito de aplicación.

La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a: ... d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el Título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley. Las normas técnicas básicas para aplicar esta Ley serán dictadas por los órganos competentes del Poder Ejecutivo, previa consulta a la Contraloría General de la República, la cual dictará las correspondientes a las universidades, municipalidades y los bancos públicos.

Título II. Principios y disposiciones generales de administración financiera. Capítulo Único

Artículo 4: Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

Título IV. Sistema de Administración Financiera. Capítulo Único.

Artículo 26: Definición del Sistema.

El sistema de Administración Financiera del Sector Público estará conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros.

Subsistema de Presupuesto. Capítulo único.

Artículo 30: Definición.

El Subsistema de Presupuesto comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario.

<p>Sección IV. Entes sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República.</p>	<p>Artículo 31: Objetivos.</p>	<p>Los objetivos del Subsistema de presupuesto serán: a) Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p>Sección V. Evaluación.</p>	<p>Artículo 53: Criterios para elaborar proyectos de presupuesto.</p>	<p>Los entes y órganos cuyos presupuestos deban ser aprobados por la Contraloría General de la República, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes, deberán preparar sus proyectos de presupuesto ordinarios o extraordinarios y sus modificaciones, atendiendo criterios y lineamientos generales citados en el inciso a) del artículo 31 de esta Ley y los lineamientos sobre política presupuestaria que emita el Presidente de la República o el órgano competente. Se presentarán a la Contraloría para su aprobación o improbación.</p>
<p>Título VII. Subsistema de Crédito Público.</p>	<p>Artículo 55: Informes sobre evaluación</p>	<p>Las entidades y los órganos indicados en los incisos a), b), c) y d) del artículo 1 de esta Ley, presentarán los informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, conforme a las disposiciones tanto del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, como de la Contraloría General de la República, para los efectos de evaluar al sector público. Las fechas para presentar los informes periódicos serán fijadas por el Reglamento de esta Ley. Sin embargo, los informes finales deberán presentarse a más tardar el 1° de marzo de cada año.</p>
	<p>Artículo 85: Ámbito de aplicación de los lineamientos.</p>	<p>Los procedimientos que conforme a esta Ley determine el órgano rector serán aplicables a toda operación del sector público. No obstante, se exceptuarán los siguientes casos: ... d) Los créditos que contraten las municipalidades.</p>

	Título XII. Modificaciones y derogaciones. Capítulo Único.	Artículo 126: Modificaciones	... d) Los artículos 8, 18 y 32 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428, de 7 de setiembre de 1994. Los textos dirán: ... "Artículo 18: Fiscalización presupuestaria. Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada."
Decreto Ejecutivo N° 32988. Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	Libro Primero Régimen General de la Administración Financiera Título Único Disposiciones Generales Capítulo I Objetivo, órgano rector y definiciones	Artículo 1: Objetivo Artículo 2: Definiciones Artículo 3: Órgano Rector.	En el presente reglamento se regula la aplicación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, mediante el desarrollo de los principios y procedimientos que serán utilizados por los entes y órganos que conforman el Sistema de Administración Financiera del Sector Público, así como de las disposiciones normativas complementarias para el ejercicio de su competencia. En este artículo se definen los términos y acciones necesarios para la aplicación de la ley N°8131 y de este Reglamento. El Ministerio de Hacienda es el órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, para lo cual emitirá la normativa técnica y disposiciones adicionales que estime pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Sistema.
Ley N° 7428. Ley orgánica de la Contraloría General de la República. Del cuatro de noviembre de 1994.	Capítulo I. Disposiciones generales.	Artículo 1: Naturaleza Jurídica y Atribución General Artículo 4: Ámbito de su competencia.	La Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta Ley. La Contraloría General de la República tendrá competencia facultativa sobre: a) Los entes públicos no estatales de cualquier tipo.

		Artículo 8: Hacienda Pública	La Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Respecto a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público o las entidades privadas, únicamente formarán parte de la Hacienda Pública los recursos que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante norma o partida presupuestaria, por los Poderes del Estado, sus dependencias y órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, la administración descentralizada, las universidades estatales, las municipalidades y los bancos del Estado. Los recursos de origen distinto de los indicados no integran la Hacienda Pública; en consecuencia, el régimen jurídico aplicables
Reglamento orgánico de la Contraloría General de la República R-12011-DC-GC. Del 27 de junio del 2011.	Capítulo I. Disposiciones Generales.	Artículo 1: Objetivo del Reglamento.	El presente Reglamento establece la estructura, organización, relaciones de jerarquía y de coordinación interna de la Contraloría General de la República, para el cumplimiento de las funciones que le encomiendan la Constitución Política y las leyes de la República.