

Inversión Real/Ingresos de Capital:

Lo expuesto anteriormente ha permitido que el Instituto pueda enfrentar la inversión con menor dependencia de las fuentes de financiamiento. El indicador Inversión Real/Ingresos de Capital permite ilustrar la situación: un valor igual a uno revela que la inversión física se financia con recursos de capital externos a la institución; un valor mayor que uno muestra que la institución asume una parte de la inversión con fondos propios; un valor menor que uno indica que no todos los recursos de capital que obtiene la institución son destinados a la inversión física. En este caso, se estaría realizando alguna inversión financiera (rescate de la deuda, o inversión en el mercado de valores) o se generaría algún sobrante por dificultades de ejecución de los recursos de capital o por alguna razón financiera particular. En el caso del ICAA, el indicador muestra cierta pérdida de autosuficiencia en el financiamiento al finalizar la década anterior, ya que se producen valores decrecientes menores que uno.

En consecuencia, el ICAA muestra alguna capacidad para generar fondos propios con los que puede reponer las inversiones realizadas y, además, aumentar el nivel de funcionamiento con una ampliación de la escala de planta. Sin embargo, debe realizarse un estudio más profundo de la rotación de fondos, a fin de establecer cuáles factores negativos pueden estar actuando y buscar su corrección para ampliar la generación de fondos propios.

Evolución financiera de la ESPH. La ESPH muestra un mejor comportamiento financiero. Contribuye a ello tanto el hecho de ser una empresa pequeña, como la eficiencia que ha mostrado a lo largo de su década y media de funcionamiento. El cuadro 20 presenta su información financiera.

Es importante notar que el indicador Gastos de Consumo/Ingresos no Tributarios mejoró a lo largo de la década anterior; de hecho, se ubicó en un nivel inferior a 100%, lo que expresa una mayor capacidad para generar fondos propios para el proceso de inversión. Esto es compatible con el indicador Remuneraciones/Compra de Bienes y Servicios, que presenta un nivel bajo en comparación con otras empresas del subsector. La ESPH logró movilizar recursos físicos de operación a un menor costo de salarios: por cada colón de bienes y servicios que movilizó sólo necesitó un gasto salarial que osciló entre C0,25 y C0,35.

Esta mayor autosuficiencia financiera se relaciona con el indicador Inversión Real/Ingresos de Capital que muestra valores superiores o cercanos a uno desde mediados de la década anterior, lo que revela cierta capacidad para financiar la inversión real con menor dependencia de las fuentes de financiamiento.

Evolución financiera de las municipalidades. Las municipalidades revelan problemas importantes en su gestión. El cuadro 21 presenta la información para el análisis.

Gastos de Consumo/Ingresos No Tributarios:

Este indicador muestra valores que oscilan entre 175% y 200%, lo que revela dificultades para recuperar costos de operación. Si bien este déficit corriente se resuelve mediante los ingresos tributarios que reciben las municipalidades, la situación expresa la ausencia de criterios gerenciales en la gestión que permitan apreciar el resultado de las acciones en cada uno de los campos en que opera el régimen municipal. El objetivo del financiamiento mediante impuestos queda distorsionado porque, en lugar de ser un fondo de inversión inicial, en la práctica sirve como subsidio implícito que cubre las pérdidas de operación de los servicios municipales. En tal caso, se trataría de un subsidio generalizado a toda la población que recibe el servicio, con lo que no se estaría redistribuyendo el ingreso sino, más bien, se reducirían las posibilidades de redistribución.

Este problema de rotación de fondos se asocia a deficiencias en la gerencia de tarifas del servicio que, probablemente, se corresponda con la existencia del subsidio implícito que, a su vez, hace posible que el servicio continúe con una tarifa baja. Precisamente así, se revela la falta de criterios gerenciales en la gestión municipal, traduciéndose en una rotación de fondos que limita la inversión. En el cuadro 22, se observa que la diferencia de tarifas, en el caso del servicio de agua, es considerable; allí se comparan las tarifas para el estrato domiciliario del ICAA, de la ESPH y de las municipalidades de Cartago y Alajuela, ésta última con problemas graves en la calidad del agua.

Remuneraciones/Compras de Bienes y Servicios:

Existe, además de lo expresado, algunos indicios de cierto funcionamiento ineficiente que influiría sobre la posibilidad de recuperar los costos de operación: el indicador Remuneraciones/Compra de Bienes y Servicios muestra valores cercanos a 2, que son los valores más elevados en las empresas públicas del subsector. Esto significa que son necesarios C2,00 en gastos salariales para movilizar C1,00 de recursos físicos de operación. Estos valores se destacan por su diferencia con los ya mencionados de la ESPH, tratándose de empresas de un tamaño similar.

Cuadro 19
ICAA: Liquidación de ingresos y gastos, según clasificación funcional
 (cifras en millones C corrientes)

a) Ingresos

| Años | Ingresos corrientes | | Ingresos de capital | Total | Superávit o sobrante |
|------|---------------------|--------------------|---------------------|-------|----------------------|
| | No tributarios | Otros ^a | | | |
| 1982 | 302 | 73 | 67 | 442 | 76 |
| 1983 | 557 | 76 | 212 | 845 | 107 |
| 1984 | 524 | 130 | 151 | 805 | -891 |
| 1985 | 899 | 316 | 398 | 1.614 | 160 |
| 1986 | 1.170 | 558 | 1.154 | 2.882 | 405 |
| 1987 | 1.318 | 414 | 1.059 | 2.791 | 328 |
| 1988 | 1.649 | 326 | 796 | 2.771 | 228 |
| 1989 | 1.770 | 237 | 1.763 | 3.771 | 273 |
| 1990 | 2.052 | 294 | 860 | 3.206 | 131 |
| 1991 | 3.291 | 161 | 739 | 4.190 | 509 |

^a Incluye transferencias corrientes, saldo inicial de caja, otros.

b) Gastos

| Años | Gastos corrientes | | | | Gastos de capital | | Total |
|------|-------------------|--------------------|-----------------------|-----------------|-------------------|----------------------|-------|
| | De consumo | | Intereses sobre deuda | Transfe-rencias | Inversión real | Inversión financiera | |
| | Remune-raciones | Bienes y servicios | | | | | |
| 1982 | 164 | 61 | 1 | 7 | 92 | 43 | 367 |
| 1983 | 228 | 155 | 34 | 10 | 248 | 63 | 738 |
| 1984 | 396 | 223 | 15 | 21 | 961 | 80 | 1.695 |
| 1985 | 461 | 365 | 20 | 21 | 508 | 111 | 1.454 |
| 1986 | 468 | 392 | 92 | 26 | 1.334 | 164 | 2.477 |
| 1987 | 752 | 513 | 149 | 46 | 819 | 186 | 2.464 |
| 1988 | 894 | 631 | 35 | 51 | 763 | 170 | 2.543 |
| 1989 | 1.066 | 605 | 16 | 55 | 1.630 | 126 | 3.498 |
| 1990 | 1.447 | 764 | 15 | 67 | 695 | 88 | 3.074 |
| 1991 | 1.614 | 1.120 | 46 | 118 | 557 | 226 | 3.681 |

c) Indicadores

| Años | Indicadores de operación | | Indicadores de inversión | |
|------|--|--|---|---------------------------------------|
| | Gastos de consumo/ ingresos no tributarios % | Remuneraciones/ compra de bienes y servicios | Inversión real/ ingresos de capital | Sobrante/ ingresos de capital % |
| 1982 | 74,37 | 2,69 | 1,36 | 17,07 |
| 1983 | 68,69 | 1,47 | 1,17 | 12,71 |
| 1984 | 118,09 | 1,77 | 6,38 | -110,69 |
| 1985 | 88,46 | 1,18 | 1,27 | 9,90 |
| 1986 | 73,56 | 1,19 | 1,16 | 14,05 |
| 1987 | 96,01 | 1,47 | 0,77 | 11,73 |
| 1988 | 92,49 | 1,42 | 0,96 | 8,24 |
| 1989 | 94,41 | 1,76 | 0,92 | 7,24 |
| 1990 | 107,73 | 1,89 | 0,81 | 4,09 |
| 1991 | 83,07 | 1,44 | 0,75 | 12,14 |

Cuadro 20
ESPH: Liquidación de ingresos y gastos, según clasificación funcional
(cifras en millones C corrientes)

a) Ingresos

| Años | Ingresos corrientes no tributarios | Ingresos de capital | Total | Superávit o sobrante |
|------|---------------------------------------|------------------------|-------|-------------------------|
| 1982 | 74 | 7 | 81 | 2 |
| 1983 | 129 | 6 | 135 | 5 |
| 1984 | 165 | 6 | 171 | 1 |
| 1985 | 201 | 8 | 209 | 1 |
| 1986 | 234 | 14 | 248 | 14 |
| 1987 | 283 | 20 | 303 | 22 |
| 1988 | 384 | 85 | 468 | 18 |
| 1989 | 471 | 123 | 594 | 61 |
| 1990 | 562 | 141 | 703 | 89 |
| 1991 | 756 | 126 | 882 | 43 |

b) Gastos

| Años | Gastos corrientes | | | | Gastos de capital | | Total |
|------|-------------------|--------------------|-----------------------|-----------------|-------------------|----------------------|-------|
| | De consumo | | Intereses sobre deuda | Transfe-rencias | Inversión real | Inversión financiera | |
| | Remune-raciones | Bienes y servicios | | | | | |
| 1982 | 14 | 56 | ... | 1 | 7 | ... | 79 |
| 1983 | 19 | 100 | 1 | 1 | 7 | ... | 130 |
| 1984 | 31 | 128 | 3 | 2 | 3 | 4 | 171 |
| 1985 | 38 | 146 | 5 | 3 | 3 | 12 | 208 |
| 1986 | 44 | 162 | 5 | 4 | 13 | 7 | 234 |
| 1987 | 45 | 154 | 4 | 3 | 67 | 8 | 281 |
| 1988 | 66 | 242 | 3 | 5 | 124 | 12 | 451 |
| 1989 | 87 | 286 | 5 | 9 | 116 | 30 | 533 |
| 1990 | 109 | 321 | 8 | 8 | 150 | 19 | 614 |
| 1991 | 132 | 431 | 5 | 104 | 138 | 30 | 839 |

c) Indicadores

| Años | Indicadores de operación | | Indicadores de inversión | |
|------|--|--|---|---------------------------------------|
| | Gastos de consumo/ ingresos no tributarios % | Remuneraciones/ compra de bienes y servicios | Inversión real/ ingresos de capital | Sobrante/ ingresos de capital % |
| 1982 | 94,98 | 0,25 | 0,97 | 2,72 |
| 1983 | 93,00 | 0,19 | 1,20 | 3,64 |
| 1984 | 96,13 | 0,24 | 0,50 | 0,41 |
| 1985 | 91,72 | 0,26 | 0,41 | 0,62 |
| 1986 | 87,88 | 0,27 | 0,90 | 5,80 |
| 1987 | 70,15 | 0,30 | 3,42 | 7,16 |
| 1988 | 80,16 | 0,27 | 1,46 | 3,74 |
| 1989 | 79,16 | 0,31 | 0,94 | 10,29 |
| 1990 | 76,51 | 0,34 | 1,06 | 12,62 |
| 1991 | 74,51 | 0,31 | 1,09 | 4,85 |

Cuadro 21
Municipalidades: Liquidación de ingresos y gastos, según clasificación funcional
(cifras en millones C corrientes)

a) Ingresos

| Años | Ingresos corrientes | | Ingresos de capital | Total | Superávit o sobrante |
|------|---------------------|-------------------------------------|---------------------|-------|----------------------|
| | Tributarios | No tributarios y Otros ^a | | | |
| 1982 | 326 | 194 | 247 | 766 | 147 |
| 1983 | 468 | 408 | 442 | 1.318 | 388 |
| 1984 | 653 | 420 | 828 | 1.900 | 559 |
| 1985 | 835 | 568 | 1.047 | 2.451 | 673 |
| 1986 | 1.034 | 690 | 1.337 | 3.060 | 742 |
| 1987 | 1.205 | 814 | 844 | 2.863 | 643 |
| 1988 | 1.609 | 987 | 1.107 | 3.703 | 747 |
| 1989 | 2.001 | 1.258 | 1.525 | 4.785 | 878 |
| 1990 | 2.461 | 1.501 | 1.465 | 5.427 | 1.054 |
| 1991 | 2.833 | 2.094 | 1.824 | 6.752 | 1.234 |

^a Incluye transferencias corrientes, saldo inicial de caja, otros.

b) Gastos

| Años | Gastos corrientes | | | | Gastos de capital | | Total |
|------|-------------------|--------------------|-----------------------|-----------------|-------------------|---|-------|
| | De consumo | | Intereses sobre deuda | Transfe-rencias | Inversión real | Inversión financiera y otros ^a | |
| | Remune-raciones | Bienes y servicios | | | | | |
| 1982 | 283 | 113 | 9 | 42 | 129 | 43 | 619 |
| 1983 | 416 | 162 | 12 | 80 | 189 | 71 | 930 |
| 1984 | 504 | 255 | 17 | 102 | 328 | 136 | 1.341 |
| 1985 | 651 | 335 | 17 | 124 | 520 | 132 | 1.778 |
| 1986 | 792 | 429 | 22 | 171 | 709 | 195 | 2.318 |
| 1987 | 987 | 462 | 32 | 185 | 418 | 135 | 2.220 |
| 1988 | 1.237 | 618 | 31 | 243 | 623 | 204 | 2.956 |
| 1989 | 1.609 | 877 | 49 | 316 | 693 | 363 | 3.907 |
| 1990 | 2.033 | 1.017 | 67 | 356 | 672 | 228 | 4.374 |
| 1991 | 2.557 | 1.219 | 107 | 429 | 945 | 264 | 5.518 |

^a Incluye inversión indirecta

c) Indicadores

| Años | Indicadores de operación | | Indicadores de inversión | |
|------|--|--|---|---------------------------------------|
| | Gastos de consumo/ ingresos no tributarios % | Remuneraciones/ compra de bienes y servicios | Inversión real/ ingresos de capital | Sobrante/ ingresos de capital % |
| 1982 | 204,44 | 2,50 | 0,52 | 19,17 |
| 1983 | 141,72 | 2,57 | 0,43 | 29,44 |
| 1984 | 180,71 | 1,97 | 0,40 | 29,44 |
| 1985 | 173,49 | 1,95 | 0,50 | 27,46 |
| 1986 | 176,92 | 1,84 | 0,53 | 24,25 |
| 1987 | 178,10 | 2,14 | 0,50 | 22,46 |
| 1988 | 188,03 | 2,00 | 0,56 | 20,17 |
| 1989 | 197,54 | 1,84 | 0,45 | 18,36 |
| 1990 | 203,16 | 2,00 | 0,46 | 19,41 |
| 1991 | 180,31 | 2,10 | 0,52 | 18,28 |

Cuadro 22
Estrato domiciliario: Tarifas del servicio de agua vigentes en mayo, 1993
ICAA, ESPH y muestra de municipalidades
(cifras en C)

| | ICAA Acueducto metropolitano | ESPH | Municipalidad de Cartago | Municipalidad de Alajuela |
|--------------------------|---------------------------------|--------|-----------------------------|------------------------------|
| 15 m ³ (min) | 560.74 | 130.00 | 149.20 | 26.00 |
| 16 a 25 m ³ | 42.66 | 15.00 | 5.60 | 0.85 |
| 26 a 40 m ³ | 43.88 | 27.00 | 7.30 | 1.05 |
| 41 a 60 m ³ | 71.92 | 32.00 | 7.30 | 1.05 |
| 61 a 80 m ³ | 95.08 | 40.50 | 9.90 | 1.35 |
| 81 a 100 m ³ | 95.08 | 40.50 | 9.90 | 1.35 |
| 101 a 120 m ³ | 95.08 | 40.50 | 12.35 | 2.00 |
| + de 120 m ³ | 95.08 | 40.50 | 12.35 | 2.00 |
| Servicio fijo | 1165.36 | 522.00 | 214.50 | 40.00 |

Fuente: SNE.

Inversión/Ingresos de capital:

El indicador Inversión/Ingresos de Capital resulta apreciablemente bajo en comparación con los casos citados antes. En las municipalidades, se observan valores cercanos a 0.50, lo que indica menor capacidad de financiamiento de la inversión real con recursos propios. Además al notarse valores tan bajos, queda la posibilidad de que se estén usando los recursos de capital para inversiones financieras o que se realicen reservas financieras muy elevadas. Esto se aclara con el indicador Sobrante/Ingresos Totales.

Sobrante/Ingresos totales:

Este indicador asume valores que varían entre 30% y 20%, lo que expresa una reserva de recursos muy elevada. Una explicación podría ser la existencia de cierta dificultad para ejecutar los fondos de inversión, lo que sería preocupante para empresas públicas que deberían funcionar con principios de eficiencia. Al respecto, es interesante notar que el ICAA opera con niveles de reservas bastante menores, como se puede apreciar en los cuadros respectivos; en estos casos el indicador citado varía entre 10% y 15% en el ICAA, y entre 5% y 10% en la ESPH.

3.2.3 *Modalidades de rotación en el subsector ambiente*

Con base en lo anterior, pueden exponerse las diferentes modalidades de rotación de fondos que se pueden observar en el subsector ambiente. Estas varían desde casos en que se logra la recuperación de costos de operación y la inversión inicial, hasta los casos en que no se alcanza tal objetivo, notándose muestras importantes de deterioro en la calidad del servicio.

Acueductos urbanos y alcantarillados bajo control de ICAA

Inversión inicial: se financia con recursos externos y aportes pequeños de fondos propios; se recuperan costos de operación debido al nivel de la tarifa. El sistema de regulación de la tarifa limita las posibilidades de reajuste de ésta; por su parte, los recursos externos se consideran caros, por lo que resultan limitas las posibilidades de ampliación.

Cantidad del producto: apropiada en agua, pero insuficiente en alcantarillado; hace falta inversión en alcantarillado.

Calidad del producto: buena. Falta una profundización en los métodos para el tratamiento de aguas negras, ya que existen áreas importantes de contaminación.

Subsidio: no hay; al respecto, el anexo C describe el sistema actual de fijación de la tarifa. No existe evidencia del impacto de la ausencia de subsidio en los niveles de acceso al producto.

Acueductos y alcantarillados bajo control de la ESPH

Inversión inicial: se financia con una combinación de recursos internos y aportes de fondos propios; se recuperan costos de operación debido al nivel de la tarifa. El sistema de regulación de la tarifa limita las posibilidades de reajuste de ésta; por su parte, los recursos internos se consideran más baratos que los externos, por lo que aumentan las posibilidades de ampliación.

Cantidad del producto: apropiada.

Calidad del producto: buena.

Subsidio: no hay. No existe evidencia del impacto de la ausencia de subsidio en los niveles de acceso al producto.

Acueductos rurales bajo control de ICAA

Inversión inicial: se financia con recursos internos; no se recuperan en forma total los costos de operación. No hay reinversión debido al bajo nivel de la tarifa. Los recursos internos (FODESAF) no contienen criterio de rotación, lo que estimula una administración menos eficiente.

Cantidad del producto: apropiada.

Calidad del producto: variable.

Subsidio: no parece relevante en este caso por el tamaño y la homogeneidad de la población atendida.

Acueductos, alcantarillados y recolección de basura bajo control de las municipalidades

Inversión inicial: se financia con recursos internos y, en algunos casos, con recursos externos; no se recuperan en forma total los costos de operación. No hay reinversión debido al bajo nivel de la tarifa. El sistema de regulación de la tarifa limita las posibilidades de reajuste de ésta; por su parte, los recursos internos y externos requieren del pago del servicio de la deuda para lo que se utilizan recursos que reciben las municipalidades de otras fuentes, encubriendo así los problemas de rotación. Estos entes ejecutores muestran problemas importantes para ampliar la inversión, que se considera urgente en el caso del agua y los sistemas de tratamiento de basura.

Cantidad del producto: variable.

Calidad del producto: mala. En el caso de la recolección de basura, el problema se agrava por la inexistencia de rellenos sanitarios. Sólo existen algunos proyectos experimentales (Cervantes de Cartago, Guanacaste, Guácimo de Limón), pero las principales zonas del país todavía no tienen solución a este problema: se necesita un incremento sustancial de la inversión en este servicio.

Subsidio: no hay. No existe evidencia del impacto de la ausencia de subsidio en los niveles de acceso al producto.

Miniacueductos y letrinas bajo control del Msalud

Inversión inicial: se financia con recursos internos y, en algunos casos, con donaciones externas; no se recuperan los costos de operación, porque no se cobra el producto ya que se trata de población de bajo nivel de ingreso. La reinversión depende de asignaciones futuras en el Presupuesto Nacional.

Cantidad del producto: suficiente.

Calidad del producto: buena.

Subsidio: total, aunque se estimula formación de pequeños fondos de inversión con cuotas de acuerdo a la capacidad de pago.