



DIRECCIÓN GENERAL DE
CRÉDITO PÚBLICO

Resumen del Informe Seguimiento del I Semestre 2021 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público

Dirección de Crédito Público
Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público

Setiembre 2021



TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	4
II. COMPORTAMIENTO DE LA CARTERA DE CRÉDITOS.....	4
III. VARIACIÓN DE LOS COSTOS TOTALES DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS EN EJECUCIÓN.....	12
IV. CONSIDERACIONES FINALES.....	14

LISTA DE CUADROS, GRÁFICOS Y FIGURAS

CUADROS

CUADRO N° 1: GOBIERNO CENTRAL Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO: EMPRÉSTITOS EXTERNOS	4
CUADRO N° 2. ANÁLISIS DEL AVANCE FÍSICO SEGÚN ACREEDOR, AL I SEMESTRE 2021	11
CUADRO N° 3. ANÁLISIS DEL AVANCE FINANCIERO SEGÚN ACREEDOR, AL I SEMESTRE DEL 2021	11
CUADRO N° 4. DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO POR INSTITUCIÓN EJECUTORA - A JUNIO 2021	15
CUADRO N° 5. DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO POR ACREEDOR - A JUNIO 2021	17
CUADRO N° 6. CARTERA DE CRÉDITOS DE APOYO PRESUPUESTARIO EN EJECUCIÓN FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO - 2021	25
CUADRO N° 7. PLAN DE FINANCIAMIENTO PARA APOYO PRESUPUESTARIO Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS POR COVID-19 - EN MILLONES DE US\$	26

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 GOBIERNO CENTRAL Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO: PARTICIPACIÓN DE LOS ACREEDORES Y EMPRÉSTITOS EXTERNOS AL I SEMESTRE 2021.....	6
GRÁFICO 2 GOBIERNO CENTRAL Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO: EMPRÉSTITOS EXTERNOS POR INSTITUCIÓN	6
GRÁFICO 3 GOBIERNO CENTRAL Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO: PLAZO DE EJECUCIÓN PROMEDIO DE LOS CRÉDITOS EXTERNOS SEGÚN ACREEDOR	7
GRÁFICO 4 GOBIERNO CENTRAL Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO: PLAZO DE EJECUCIÓN PROMEDIO DE LOS CRÉDITOS EXTERNOS SEGÚN INSTITUCIÓN EJECUTORA	8
GRÁFICO 5 GOBIERNO CENTRAL Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO: MONTO DESEMBOLSADO ACUMULADO Y POR DESEMBOLSAR SEGÚN ACREEDOR, AL I SEMESTRE DEL 2021.....	8
GRÁFICO 6 PLAZOS PROMEDIO DE APROBACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, CUMPLIMIENTO DE CONDICIONES PREVIAS Y EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS DE LA CARTERA	9
GRÁFICO 8 CARTERA DE CRÉDITOS: ENDEUDAMIENTO INSTITUCIONAL MÁS RELEVANTE.....	15
GRÁFICO 9 PRÓRROGAS A LOS CRÉDITOS QUE FINANCIAN PROGRAMAS/PROYECTOS EN EJECUCIÓN.....	20

FIGURAS

FIGURA 1. CARTERA DE CRÉDITOS: INGRESO Y SALIDA DE PROGRAMAS/PROYECTOS AL I SEMESTRE 2021	14
FIGURA 2 BCIE Y BID: CRÉDITOS QUE FINANCIAN PROGRAMAS/PROYECTOS CON DESEMPEÑO CRÍTICO (ROJO).....	19
FIGURA 3 PROBLEMAS QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS, SEGÚN LAS UE/UCP.....	21

FIGURA 4 UE/UCP QUE MANIFESTARON AFECTACIÓN EN SUS PROGRAMAS/PROYECTOS A CAUSA DEL COVID 19 DURANTE EL I SEMESTRE 2021.	22
FIGURA 5 AFECTACIÓN DEL COVID-19 EN PROGRAMAS/PROYECTOS FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO.	23
FIGURA 6 ACCIONES TOMADAS POR LAS UE/UCP PARA SUBSANAR LOS PROBLEMAS EN LA EJECUCIÓN	24
FIGURA 7 CAUSAS DE LOS ATRASOS E INCUMPLIMIENTOS DE PROGRAMACIONES EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN, SEGÚN CRITERIO DE LA DCP.	27
FIGURA 8 PRINCIPALES ACCIONES TOMADAS POR LA DCP EN EL MARCO DEL SEGUIMIENTO	30

I. Introducción

El presente Resumen Ejecutivo contiene una síntesis de los principales elementos detallados en el “Informe de Seguimiento del I Semestre del 2021 sobre Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público” elaborado por la Dirección de Crédito Público (DCP) del Ministerio de Hacienda.

Dicho Informe analiza y compila el desempeño de la Cartera de Programas/Proyectos de inversión pública al cierre del I Semestre del año 2021, en donde se abarcan, entre otros aspectos, los principales avances que han presentado los mismos durante su ejecución, las problemáticas más sobresalientes, así como los principales riesgos junto con sus planes respectivos de gestión para su atención.

II. Comportamiento de la Cartera de créditos

Cartera de préstamos en ejecución

Al 30 de junio del 2021, la cartera de créditos externos autorizada con organismos multilaterales y bilaterales en ejecución, está conformada por un total de 24 préstamos externos de inversión pública, los cuales representan un endeudamiento por US\$3.875,41 millones.

En el siguiente cuadro se muestra el detalle de los créditos externos por acreedor que actualmente financian los Programas/Proyectos en ejecución, así como la forma en la que comparece contractualmente el Gobierno o la institución pública al 30/06/2021.

Cuadro N° 1: Gobierno Central y Resto del Sector Público: Empréstitos externos

Nombre del Programa/Proyecto	Acreedor - Referencia
Gobierno Central como deudor y/o garante	
1. Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón	BCIE 2198
2. Programa de Agua Potable y Saneamiento	BID 2493/OC-CR
3. Fideicomiso para el financiamiento del proyecto de construcción y equipamiento de infraestructura educativa del MEP a nivel nacional	BID 2824/OC-CR
4. Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad	BID 2852/OC-CR
5. Programa de Infraestructura de Transporte ¹	BID 3071/OC-CR
6. Programa de Infraestructura de Transporte ²	BID 3072/CH-CR
7. Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica	BID 3488/OC-CR
8. Primer Programa de Energía Renovable, Transmisión y Distribución de Electricidad	BID 3589/OC-CR
9. Programa Red Vial Cantonal II	BID 4507/OC-CR
10. Programa de Infraestructura Vial y Promoción de Asociaciones Público-Privadas	BID 4864/OC-CR
11. Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencia	BID 4871/OC-CR
12. Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica	BIRF 8593-CR
13. Proyecto “Fiscal Management Improvement Project “Modernizar y Digitalizar los Sistemas Tecnológicos del Ministerio de Hacienda conocido como “Hacienda Digital para el Bicentenario”	BIRF 9075-CR

¹Del Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) se derivan dos operaciones crediticias.

Nombre del Programa/Proyecto	Acreedor - Referencia
14. Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32, Tramo: Ruta N° 4 – Limón ²	EXIMBANK 1420203052013111013
15. Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32, Tramo: Ruta N° 4 – Limón ³	EXIMBANK 1420202052013211015
16. Proyecto Geotérmico Borinquen I	JICA CR-P5-2
17. Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias	KFW 28568
Institución Pública como deudora	
1. Proyecto Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón	BCIE 1725
2. Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial	BCIE 2080
3. Ampliación Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial	BCIE AM 2080
4. Programa de Renovación de la Infraestructura y Equipamiento Hospitalario	BCIE 2128
5. Proyecto de Reducción de Agua No Contabilizada y Optimización de la Eficiencia Energética	BCIE 2129
6. Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado Sanitario de Juanito Mora de Puntarenas	BCIE 2164
7. Programa de Agua Potable y Saneamiento de Zonas Costeras, Gestión de la Calidad y Eficiencia del Servicio	BCIE 2188-A

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Contrapartida Nacional/Institucional

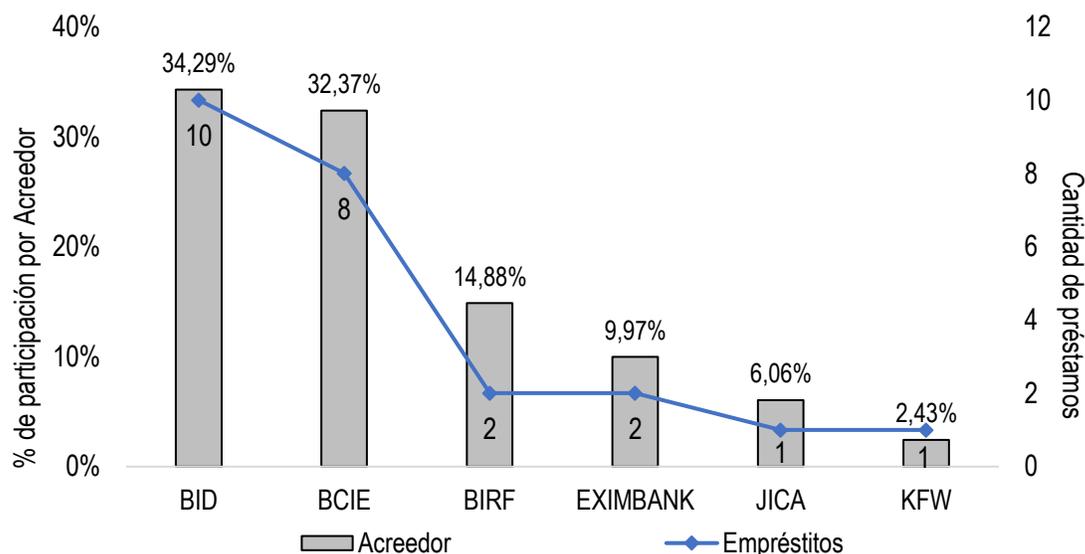
Respecto al monto total de la Contrapartida, es decir, los recursos provenientes del Presupuesto Nacional o de los Presupuestos Institucionales que complementan los recursos externos asignados a los Programas/Proyectos de inversión pública, al I Semestre se tiene un monto de US\$846,97 millones, de los cuales se ha ejecutado el 44,48% de los recursos.

Cartera de acreedores y participación porcentual

Continuando con el análisis de la cartera en mención, se concluye que el mayor acreedor de la cartera contratada es el BID con un 34,29%, seguido del BCIE y del BIRF (Banco Mundial), en donde en conjunto representan mucho más de la mitad de la Cartera desde el punto de vista financiero, con un 81,54% de participación en esta. Mayor detalle sobre esta información está disponible en el siguiente gráfico.

²Del Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32, Tramo: Ruta N° 4 - Limón se desprenden dos financiamientos externos.

Gráfico 1 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Participación de los acreedores y empréstitos externos al I Semestre 2021.

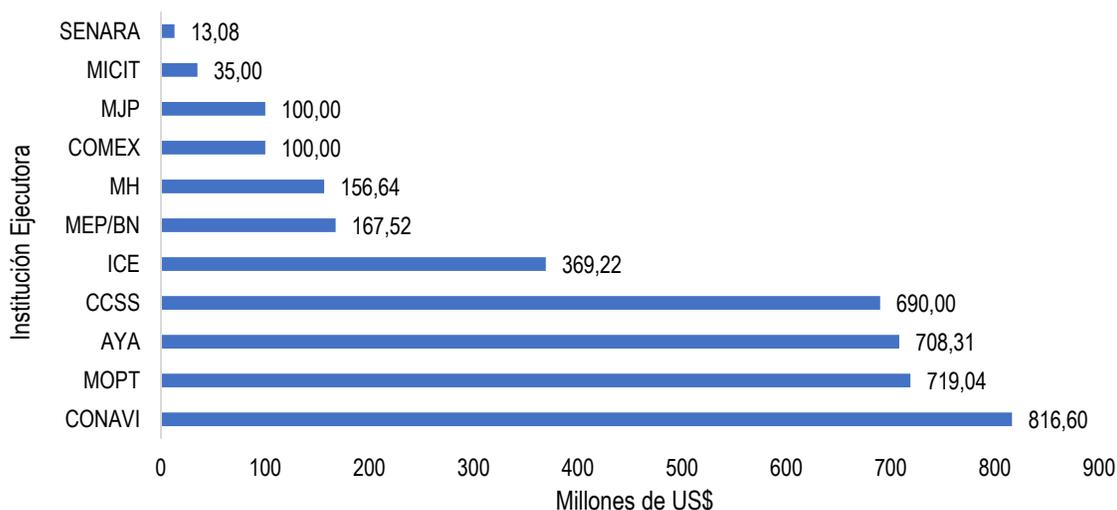


Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda, información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

Participación de las Instituciones Ejecutoras

Desde la perspectiva de los montos contratados, el CONAVI es la Institución Ejecutora que lidera la cartera de créditos al cierre del I Semestre con cuatro endeudamientos para un 21,07% de participación, en segundo lugar, se encuentra el MOPT que tiene también cuatro empréstitos en ejecución, lo que representa un 18,55%. Seguidamente se encuentra el AyA y la CCSS con 7 y 2 financiamientos, para un 18,28% y 17,80% respectivamente, en donde estos cuatro ejecutores lideran el 75,71% del total de la participación. El siguiente gráfico muestra los montos contratados por ejecutor.

Gráfico 2 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Empréstitos externos por Institución Ejecutora, al I Semestre 2021

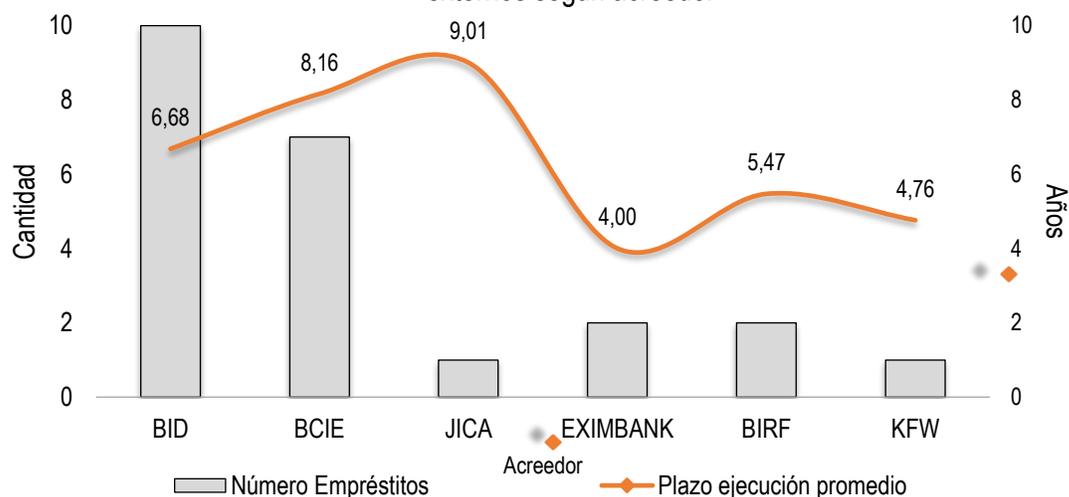


Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

Plazo de ejecución (según la fecha límite de desembolsos vigente)³

Al analizar el tiempo promedio en ejecución de los empréstitos por acreedor, al 30 de junio del 2021, mismos que se toman con referencia a la fecha de último desembolso actual del Programa/Proyecto (es decir, incluyen prórrogas aprobadas), se desprenden los siguientes datos: i) el JICA, que cuenta con solo 1 financiamiento, tiene el plazo de ejecución más alto de la Cartera, dado que es de 9,01 años, mismo plazo que corresponde al periodo de desembolsos de este acreedor; ii) el BCIE, con 7 financiamientos posee un promedio de 8,16 años de ejecución; iii) el BID y el BIRF, con 10 y 2 créditos en ejecución respectivamente, presentan una cartera promedio de 6,08 años (siendo estas de 6,68 años y 5,47 años de ejecución respectivamente). Esta información se representa mediante el siguiente gráfico.

Gráfico 3 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Plazo de ejecución promedio de los créditos externos según acreedor



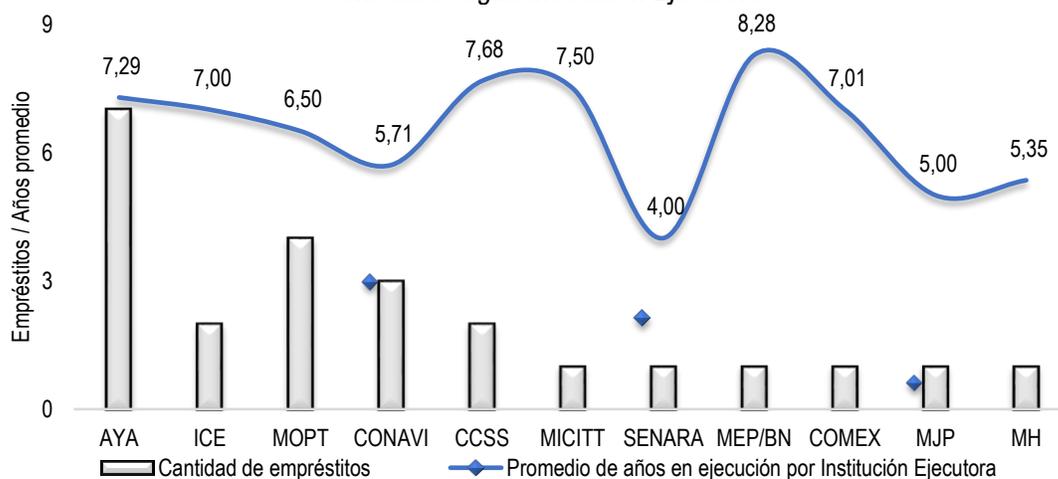
Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

Ahora bien, al analizar el tiempo de ejecución promedio de los empréstitos externos según el Organismo Ejecutor y considerando la fecha de último desembolso vigente de cada uno de los Programas/Proyectos analizados, se observó que hay siete (7) instituciones que superan el promedio de la Cartera (6,48 años); siendo estos el MEP/BN, CCSS, MICITT, AYA, ICE, COMEX, y MOPT.

Se observa, además, que el MEP/BN es el ejecutor que presenta a la fecha el mayor plazo de ejecución para su Proyecto de infraestructura educativa con más de 8 años de ejecución; seguido de la CCSS con también casi 8 años de ejecutar su Programa de Renovación de la Infraestructura y Equipamiento Hospitalario. Para más detalle ver el siguiente gráfico.

³ Se excluye de este análisis el Programa de Agua Potable y Saneamiento de Zonas Costeras, Gestión de la Calidad y Eficiencia del Servicio (PAACC), así como el relativo al crédito para el Adendum al Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial del BCIE debido a que aún no han concluido el cumplimiento de condiciones previas, y por ende, no han realizado el primer desembolso, hito que marca la fecha límite de desembolsos para ambos casos. Por lo tanto, se consideran 24 empréstitos en esta sección.

Gráfico 4 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Plazo de ejecución promedio de los créditos externos según Institución Ejecutora



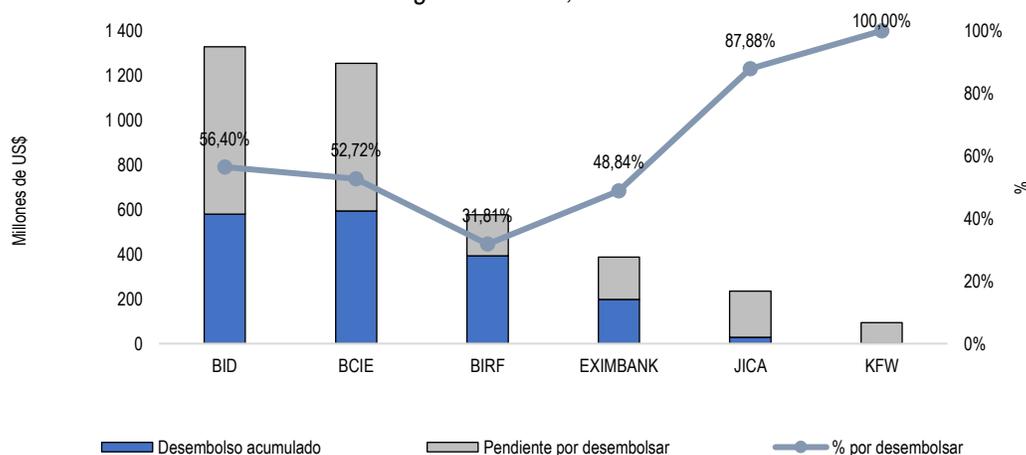
Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

Monto desembolsado

Al cierre del I Semestre del 2021, se tiene un monto desembolsado acumulado de US\$1.791,97 millones, el cual equivale al 46,24% del valor total de la cartera de empréstitos de inversión en ejecución, y un 10,07% corresponde a los desembolsos realizados únicamente en el I Semestre del 2021 (por una suma de US\$180,48 millones).

Asimismo, al analizar el monto desembolsado total por acreedor, se obtiene que un 33,09% corresponde a préstamos con el BCIE, un 32,34% a financiamientos con el BID, y un 21,94% con el BIRF, siendo que en estos tres acreedores se acumula el 87,38% del monto total desembolsado, y el restante 12,62% corresponde al EXIMBANK y al JICA, dado que el KfW aún no ha efectuado desembolsos.

Gráfico 5 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Monto desembolsado acumulado y por desembolsar según acreedor, al I Semestre del 2021



Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

En el gráfico anterior, es posible identificar las siguientes conclusiones: i) el Programa suscrito con el KFW continua con el 100% disponible para desembolsar sus recursos; ii) el Proyecto financiado con el JICA también presenta un alto porcentaje por desembolsar; no obstante, se debe en gran parte a que tiene un plazo de ejecución hasta el año 2026; iii) la cartera del BIRF reporta el menor porcentaje por desembolsar (pues 1 de los 2 Programas/Proyectos que financia concluye en menos de un año su ejecución y el otro inició su ejecución a finales del 2020).

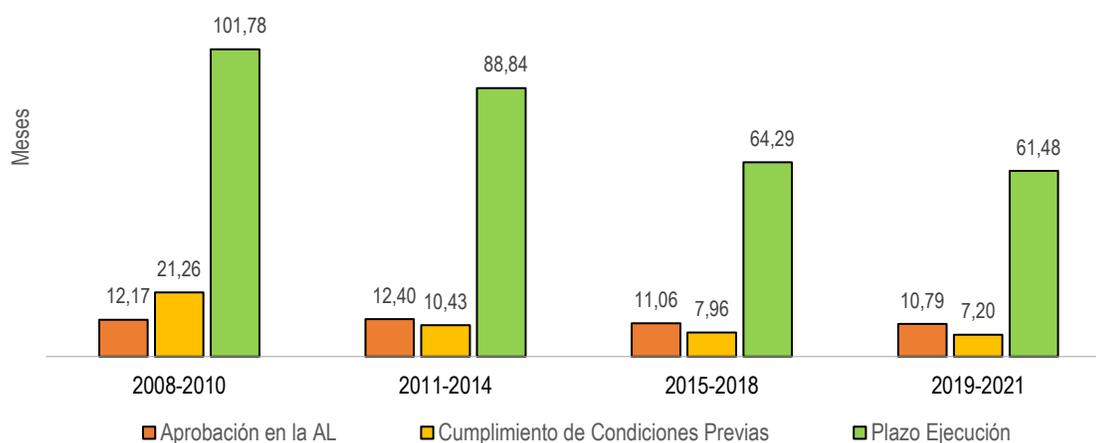
En otro orden de cosas, si se analizan los montos desembolsados acumulados por Institución Ejecutora, se observa que un 75,61% del total de los mismos lo han desembolsado tres instituciones, siendo estas el CONAVI, la CCSS, y el MOPT con un 30,01%, 29,18% y un 16,42% respectivamente, sumando un total de US\$1.354,97 millones.

Plazos importantes

Se considera de utilidad caracterizar con mayor detalle los Programas/Proyectos de inversión que contiene la Cartera de Préstamos con respecto tres variables, a saber: i) tiempo de aprobación de la Asamblea Legislativa, ii) tiempo de cumplimiento de Condiciones Previas y iii) tiempo de ejecución de Programas/Proyectos. Conforme a la disponibilidad de información, se toman las carteras en los periodos de tiempo del 2008 al 2010, del 2011 al 2014, del 2015 al 2018 y del 2019-2021, como se muestra en el gráfico siguiente con corte al 30 de junio del 2021.

Cabe indicar que los Programas/Proyectos analizados en las carteras del 2008 al 2014 incluyen únicamente los Préstamos que tienen Garantía Soberana; no obstante, para el periodo del 2015 en adelante, se incluyen, además, los Programas/Proyectos en los que los deudores son las propias Instituciones que los ejecutan.

Gráfico 6 Plazos promedio de aprobación de la Asamblea Legislativa, cumplimiento de condiciones previas y ejecución de los Programas/Proyectos de la Cartera
– en meses –



Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

Del gráfico anterior, se desprende como un primer dato a considerar, el hecho de que el tiempo promedio de aprobación de estos programas/proyectos en la Asamblea Legislativa (AL) ha mostrado pocas variaciones desde el 2008 a la fecha, pasando de 12,17 meses en el periodo del 2008-2010 a

10,79 meses en el periodo del 2019 al 2021; es decir, se presenta una ligera disminución y mejora entre periodos, siendo esta de 1,38 meses en el tiempo de aprobación de la AL.

Adicionalmente, se puede observar una disminución relevante en el tiempo promedio de cumplimiento de las condiciones previas establecidas contractualmente, pasando de 21,26 meses en promedio en el periodo del 2008-2010 a tan solo 7,20 meses en el periodo del 2019-2021; es decir, se presenta una reducción del tiempo para el cumplimiento de condiciones previas en 14,06 meses entre los periodos analizados, lo cual, en parte es producto de mejoras en los diseños de las operaciones a través del tiempo y la mejor preparación en el caso de algunos ejecutores con respecto a las etapas de preinversión de nuevas operaciones.

Por último, en el plazo de ejecución de la Cartera de los Programas/Proyectos se tiene un promedio de ejecución al cierre de los mismos de 61,48 meses en el periodo actual (2019-2021); es decir, un total de 5,12 años. En contraparte con lo que se tenía en el periodo del 2008 al 2010, que se registraba un promedio de 101,78 meses; en otras palabras, más de 8 años para poder concluir un Programa/Proyecto, por lo que se observa una mejora muy importante, de un poco más de tres años de disminución en la ejecución de los Programas/Proyectos a través del tiempo, atribuible también a las mejoras en los diseños de las operaciones y una mejor preparación de algunos ejecutores con respecto a las etapas de preinversión y aplicación de lecciones aprendidas de otros programas/proyectos, entre otros factores.

Avance Financiero y Avance Físico

- **Físico⁴**

De los 21 Programas/Proyectos analizados, se destaca lo siguiente: i) 14 registraron un avance físico entre un 0,00% a un 49,99% (un 66,67% del total de Programas/Proyectos); ii) 1 se caracteriza por tener un avance físico entre el rango de 50,00% a un 79,99%; iii) 6 Programas/Proyectos alcanzaron avances superiores al 80,00%.

Asimismo, si se realiza el análisis del avance físico por Acreedor, tenemos que el BID tiene la cartera más diversa pues tiene Programas/ Proyectos en los 3 grupos de avances mencionados anteriormente, en virtud de que actualmente financia operaciones de muy reciente aprobación así como con plazos de ejecución ya intermedios y/o avanzados, y el BIRF, que financia 2 Programas/Proyectos, registra avances extremos, pues el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica reportó un 89,91% de avance con alrededor de 4 años y medio en ejecución, mientras el Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario un 0,00%, el cual es uno de los de más reciente ingreso a la Cartera. Ahora bien, para más detalle de la composición del resto de acreedores, a continuación, se presenta el siguiente cuadro.

⁴ Se excluye del análisis el Programa de Agua Potable y Saneamiento de Zonas Costeras, Gestión de la Calidad y Eficiencia del Servicio debido que la Unidad Ejecutora del AyA/BCIE no envió el dato consistente.

Cuadro N° 2. Análisis del avance físico según acreedor, al I Semestre 2021

Acreeedor	Avance Físico Promedio	Programas/ Proyectos
BID	47,29%	9
BCIE	46,87%	7
BIRF	44,96%	2
EXIMBANK	38,70%	1
JICA	23,49%	1
KFW	17,16%	1
Total		21

Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

- **Financiero**

Realizando un análisis de la cartera en relación al avance financiero alcanzado al 30 de junio del 2021, se despliega la siguiente información: i) el 66,67% de los créditos externos (16 de los 24) presentan un avance financiero menor o igual al 49,99%, de los cuales 7 suscribieron sus respectivos Contratos de Préstamo antes del año 2018 (representando un 43,75% del total); ii) el EXIMBANK es el acreedor que presenta el avance financiero promedio más alto, pues registra un 68,11% (dado que el primer crédito, de los 2 que financian la operación de la Ruta N°32, se desembolsó por completo, y el segundo reportó un 36,22% de avance); iii) el BID y el BCIE tienen en su mayoría financiamientos con avances financieros menores al 49,99% (6 Programas/Proyectos cada uno); iv) un 20,83% de los empréstitos (5) muestran un avance financiero mayor al 80,00%, estos últimos, asociados a Programas/Proyectos muy cercanos a finalizar su periodo de desembolsos y/o bien que ya han requerido o requerirán de alguna prórroga al periodo de desembolsos.

Cuadro N° 3. Análisis del avance financiero según acreedor, al I Semestre del 2021

Acreeedor	Cantidad créditos	Igual o menor a 49,99%	Entre 50,00% y 79,99%	Igual o mayor al 80,00%	Avance Financiero Promedio
BID	10	6	3	1	40,81%
BCIE	8	6	0	2	32,56%
BIRF	2	1	0	1	47,46%
EXIMBANK	2	1	0	1	68,11%
JICA	1	1	0	0	12,12%
KFW	1	1	0	0	0,00%
Total	24	16	3	5	

Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

III. Variación de los costos totales de los Programas/Proyectos en ejecución

Los Programas/Proyectos financiados con endeudamiento externo enfrentan grandes retos durante su ciclo de vida; uno de estos, sin lugar a dudas, es alcanzar la efectividad del tiempo durante el proceso de aprobación y ejecución, dado que los incumplimientos del cronograma de trabajo pueden traducirse en retrasos y estos, por lo general, generan distintos impactos en términos de costos.

En particular, debe recordarse que algunas obligaciones financieras asociadas a los créditos externos comienzan a devengarse a partir de la suscripción del Contrato de Préstamo; por lo tanto, resulta relevante considerar el tiempo que toman estos en ser aprobados por parte de la Asamblea Legislativa, por cuanto si bien hasta ese momento adquieren plena validez jurídica, se tiene que en los casos en donde en las cláusulas contractuales quede implícito algún cargo financiero o comisión ligado al disponible de recursos sin desembolsar del crédito, esto implicará que cuanto más demore el plazo de aprobación parlamentaria, mayor será el costo financiero por este concepto, mismo que usualmente está ligado a comisiones de compromiso.

Además, cabe señalar que, en algunos casos, la demora en la aprobación legislativa o en el cumplimiento de condiciones previas de estos contratos podría derivar en un escalamiento en costos por factores tales como: la inflación, devaluación, cambios en la demanda, cambios demográficos, cambios en la economía y/o en las necesidades de las poblaciones beneficiarias, entre otros aspectos, lo cual refleja la importancia de que se continúen realizando esfuerzos por optimizar los plazos de aprobación parlamentaria.

Por otra parte, resulta importante mencionar que algunos Programas/Proyectos no solo enfrentan cambios en sus planes de inversión y ven afectados los plazos establecidos contractualmente (variable tiempo), producto de retrasos en la ejecución; sino que también están influenciados por otros factores que hacen que los recursos financieros tiendan al alza o a la baja.

Ajustes realizados en los Planes de Inversión de los Programas/Proyectos en ejecución durante el I Semestre 2021

Con la información disponible, se conoce que, hay 7 Programas/Proyectos que necesitan un tiempo de ejecución superior al previsto inicialmente y/o el vigente para concluir su periodo de desembolsos y/o cierre en tiempo, cuyos plazos son variables; no obstante, fue solo un Proyecto el que presentó una modificación en su Plan de Inversión. Por tanto, lo anterior hace referencia al Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N°32, el cual reportó, para este semestre, una disminución en su Contrapartida Nacional, por un monto de US\$22.309.957,21; lo cual representa una rebaja del 15,10% en el monto original de esta fuente.

Esta situación fue producto de la exclusión de las obras adicionales, pues en algún momento este costo había sido incluido en el Plan de Inversión; no obstante, al no haber una formalización en términos de definición de las mismas, costo, financiamiento, entre otros, la Unidad Ejecutora determinó excluirlas hasta tanto las mismas no sean formalizadas.

Ahora bien, tomando en cuenta la experiencia de la Dirección en esta materia, los Ejecutores deben tener muy presente el impacto en términos sociales que generan los cambios en los planes de

inversión de sus Programas/Proyectos, de forma tal que los mismos, de requerirse, sean producto de necesidades altamente justificables y que respondan al compromiso de cumplir con los objetivos para los estos fueron concebidos, más que por situaciones atribuibles a debilidades de preinversión, planificación u otras derivadas de una deficiente gestión de los mismos, constituyéndose este tema en el aspecto más relevante en la toma de decisiones por parte de la Gerencia de los mismos, así como de las que deban ser tomadas por parte de los Acreedores y demás entes involucrados en el control y seguimiento de los mismos.

Resulta indudable, que ante un escenario donde se requiera prorrogar el plazo de ejecución de un Programa/Proyecto de inversión social, se deban ponderar al menos dos situaciones, a saber: i) el tener que asumir los costos financieros adicionales con el objetivo de que la sociedad civil cuente con el producto, servicio o bien para los cuales fue concebido el mismo, o por el contrario; ii) suspender la ejecución del Programa/Proyecto de inversión con la posible y consecuente pérdida de la inversión realizada y además la inexistencia de dicho producto, servicio o bien con las implicaciones que esto conllevaría en varios ámbitos.

Posibles ajustes en los Planes de Inversión Vigentes de los Programas/Proyectos en ejecución al I Semestre 2021

En primera instancia, se tiene que alrededor del 22,73% del total de los Programas/Proyectos en ejecución, es decir 5 de los 22⁵, estiman que presentarán un movimiento en sus planes de inversión. Cabe destacar que tres de ellos, el BCIE 2198, BCIE 1725 y BID 2493/OC-CR, pertenecen al mismo sector económico (Salud, Nutrición y Deporte).

Del mismo modo, se evidencia que, para el primer semestre del año 2021, 4 de 5 Programas/Proyectos reportaron que las posibles variaciones en los montos totales de sus planes de inversión serían producto de aumentos en los montos de contrapartida nacional, financiamiento interno y donación, mientras que solo 1 sería por movimientos hacia abajo en el monto de los recursos externos.

Sobre este particular, esta Dirección considera relevante que los distintos Órganos Ejecutores continúen realizando las mejoras requeridas a lo interno de sus Unidades, así como que fortalezcan sus mecanismos de control interno y detección oportuna de posibles movimientos en los planes de inversión, de forma que éstos les permitan identificar y medir con mayor exactitud y objetividad las diferentes fuentes generadoras de estos cambios, así como la afectación en términos de objetivos y resultados, reflejándose esto en información cada vez más precisa en próximos seguimientos.

Además, resulta fundamental que los Ejecutores realicen un levantamiento periódico y detallado de las lecciones aprendidas en sus respectivos Programas/Proyectos que permitan conocer con mayor detalle los detonantes de la variación de los Planes de inversión Vigentes durante la ejecución y así: i) evitar que se vuelvan a propiciar los factores que dieron origen a las desviaciones que afectan de manera negativa los planes de inversión; ii) aprender de los casos exitosos, donde se aplicaron buenas prácticas, y se logró ejecutar el Programa/Proyecto con una cantidad menor de los recursos disponibles para ello; iii) optimizar sus procesos de planificación y gestionar dichos Programas/Proyectos de conformidad con los plazos, costos y alcance para los cuales fueron concebidos originalmente.

⁵ Se contabilizan 22 Programas/Proyectos en ejecución al I Semestre 2021, donde resulta importante mencionar que se contabiliza el Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial (BCIE 2080) y el Addendum al Contrato de Préstamo de forma separada.

IV. Consideraciones finales

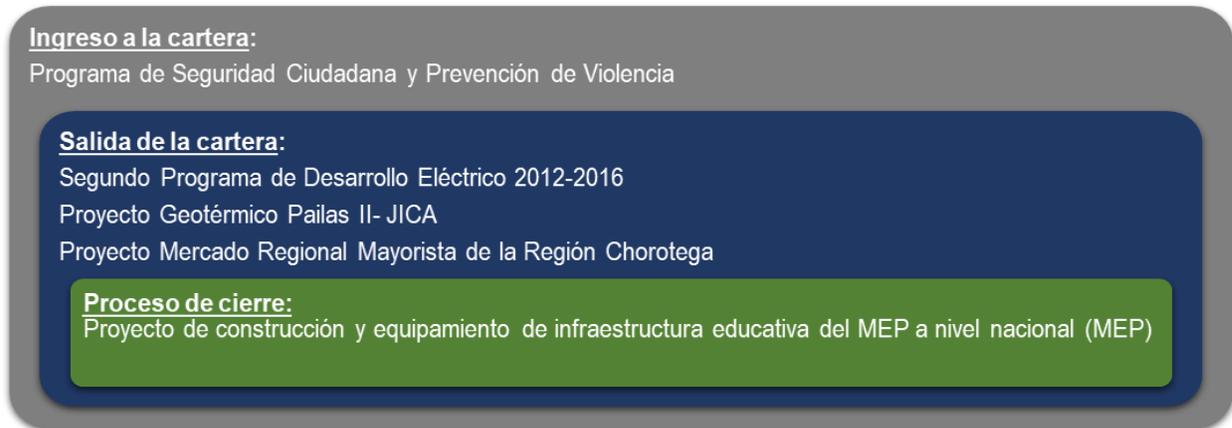
Cartera de Préstamos de Inversión Pública en ejecución

Al cierre del I Semestre 2021, el monto de la Cartera de Préstamos de Inversión Pública en ejecución ascendió a US\$3.875,41 millones, correspondiente a un total de 22 programas/proyectos financiados por 24 créditos externos.

A continuación, las principales conclusiones derivadas del análisis de la ejecución de dicha Cartera:

- a) Durante este semestre, se generaron algunos ingresos y salidas⁶ de varios Programas/proyectos, los cuales se detallan en la siguiente figura.

Figura 1. Cartera de créditos: Ingreso y Salida de Programas/proyectos al I Semestre 2021

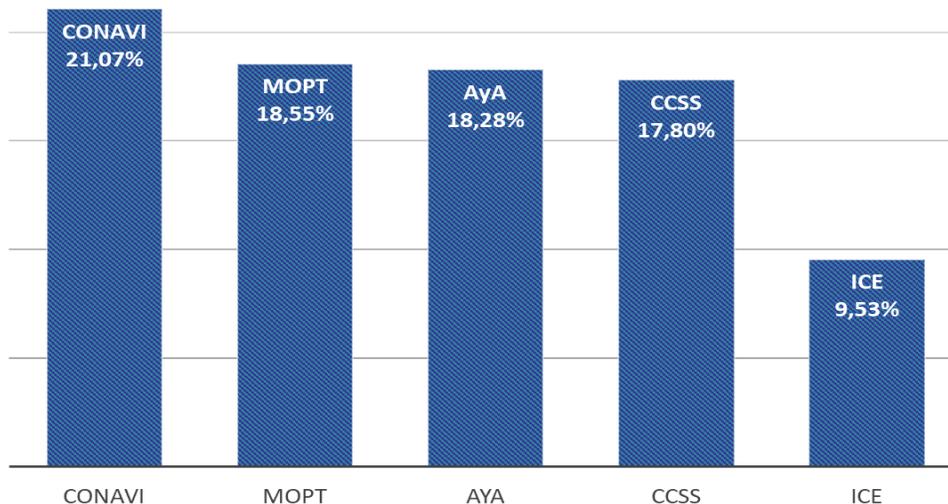


Fuente: Dirección de Crédito Público.

- b) Al 30 de junio 2021, la institución con el endeudamiento más alto de la Cartera fue el CONAVI, con US\$816,60 millones que corresponden a 4 créditos (2 suscritos con el BCIE y 2 suscritos con el EXIMBANK) que financian 3 Programas/proyectos.
- c) A nivel global, el endeudamiento externo contraído se enfocó hacia la ejecución de Programas/Proyectos en el Sector “Infraestructura y transporte”, ejecutados por el MOPT y el CONAVI. Al respecto, al cierre del del I Semestre 2021 el MOPT y el CONAVI tenían una participación conjunta de 39,63% de la Cartera (con 8 créditos entre ambas instituciones, para financiar 6 Programas/proyectos).
- d) Al cierre del I Semestre 2021 el endeudamiento externo de 5 instituciones del Estado alcanzó el 85,23% de la cartera de créditos externos. El detalle se aprecia en el siguiente gráfico.

⁶ Se refiere a Programas/proyectos que salieron de la Cartera de créditos dado que finalizaron su ejecución.

Gráfico 7 Cartera de créditos: Endeudamiento institucional más relevante
I Semestre 2021



Fuente: Dirección de Crédito Público.

- El *segundo sector de mayor importancia* en la ejecución de Programas/proyectos financiados con créditos externos, fue “Salud, nutrición y deporte”, el cual representó el 36,42% del total de la Cartera, cuyos ejecutores corresponden al AyA, SENARA y la CCSS.
- La *mayor cantidad de créditos que se encontraban en ejecución* durante el I semestre, correspondieron al AyA (18,25%) con 7 endeudamientos⁷.

En lo que respecta al nivel del desempeño que los programas/proyectos tuvieron al cierre de la primera mitad del año, en el siguiente cuadro se detalla dicha información por institución ejecutora.

Cuadro N° 4. Desempeño de los Programas/proyectos financiados con endeudamiento externo
Por institución ejecutora - A junio 2021

Nombre del Ejecutor	N° de Prog/Proyectos en ejecución	N° de financiamientos	Monto total de los financiamientos (US\$) ^{1/}	Desempeño de los Programas/proyectos ^{2/}		
ICE	2	2	\$369 224 103,68	0	2	0
CONAVI	3	4	\$816 597 773,12	2	1	0
CCSS	2	2	\$690 000 000,00	1	0	1
AyA	6	6	\$666 307 815,67	5	1	0
MOPT	3	4	\$719 036 000,00	0	2	1

⁷ Se incluye la porción del financiamiento correspondiente al Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, en el cual el AyA es ejecutor en conjunto con el SENARA.

Nombre del Ejecutor	N° de Prog/Proyectos en ejecución	N° de financiamientos	Monto total de los financiamientos (US\$) ^{1/}	Desempeño de los Programas/proyectos ^{2/}		
						
MEP/BN	1	1	\$167 524 233,50	1	0	0
MH	1	1	\$156 640 000,00	0	0	1
COMEX	1	1	\$100 000 000,00	1	0	0
AYA/SENARA	1	1	\$55 080 000,00	1	0	0
MJP	1	1	\$100 000 000,00	0	0	1
MICIT	1	1	\$35 000 000,00	1	0	0
Total	22	24	\$3 875 409 925,96	12	6	4

1/ Conversiones de los créditos en monedas diferentes del dólar, se realizaron utilizando el tipo de cambio al 30/06/2021. Para el caso del Crédito Concesional del Proyecto Ruta 32, el monto en dólares corresponde al monto desembolsado por el EXIMBANK y pagado al Contratista.

2/ La clasificación del desempeño los Programas/proyectos financiados con endeudamiento externo está basada en la "Metodología para la clasificación del desempeño de los Programas/proyectos financiados con endeudamiento externo", que busca sistematizar y analizar las dimensiones y variables que permitirán determinar el estado en el que se encuentra un Programa/Proyecto a una fecha determinada. Se representa mediante un color de semáforo en donde el verde representa un "buen desempeño", el amarillo una situación de "alerta" y el rojo un estado "crítico". Para determinar el color, se consideran variables como avance financiero de recursos, ejecución de recursos, avance físico, prórrogas, riesgos del Programa/Proyecto, entre otros.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

a) Al cierre del I Semestre 2021 tan solo un 18% de los Programas/Proyectos de la cartera mostró un **desempeño satisfactorio**.

- En términos financieros, un 21% del monto de la cartera, equivalente a \$801,6 millones, se caracterizó por una ejecución satisfactoria.
- Dos de los cuatro Programas/Proyectos que manifestaron buen desempeño al cierre del I Semestre, iniciaron su ejecución recientemente (BIRF 9075-CR y BID 4871/OC-CR).
- Solo uno de los cuatro Programas/Proyectos que reportaron este desempeño (BIRF 8593-CR), registró indicadores de avance financiero y físico significativos (92,86% y 89,91% respectivamente). Los restantes tres programas/proyectos reportaron avances físicos (entre 0,00% y 1,00%) y financieros (entre 0,00% y 16,00%) poco significativos.

b) Un 27% de los programas/proyectos mostró una **condición de "alerta"** en su ejecución:

- La mayoría de los programas/proyectos con este desempeño correspondieron al ICE y el MOPT.
- En términos financieros, un 36% del monto de la cartera, equivalente a \$1.414,4 millones, se caracterizó por una ejecución en estado de alerta para finales del I Semestre 2021.
- De los 6 Programas/proyectos⁸, 5 reportan avances físicos entre 23,49% y 48,81%; únicamente un proyecto reportó un avance físico significativo, de 95,00%. Por su parte,

⁸ Al cierre del primer semestre, el Programa de Agua Potable y Saneamiento de Zonas Costeras, Gestión de la Calidad y Eficiencia del Servicio (PAACC) no reportó información acerca del Avance Físico del Programa.

un proyecto reportó un avance financiero de 100%, mientras que el restante estuvo entre 0,90% y 50,00%.

- c) El restante 55% de la cartera, mostró **un deficiente desempeño de ejecución** (condición crítica):
- Como parte de estos programas/proyectos se tienen tres que históricamente manifiestan desempeños deficientes: Proyecto Ruta 32, Fideicomiso del MEP y el Programa BCIE 1725.
 - El 58,33% de los Programas/Proyectos en esta situación son ejecutados por el AyA⁹.
 - En términos financieros, un 43% del monto de la cartera, equivalente a \$1.659,4 millones, se caracterizó por una ejecución en estado crítico para finales del I Semestre 2021.
 - Dos de los programas/proyectos en estado crítico, están próximos a alcanzar su fecha límite de desembolsos; el primero de ellos, BID 2493/OC-CR, está gestionando una prórroga¹⁰ y, el segundo, BID 2852/OC-CR gestionó durante los primeros meses del año una ampliación del plazo, cuya fecha de finalización se trasladó al 30/09/2021.
 - Existen dos programas/proyectos dentro de la cartera, que a pesar de que alcanzaron su fecha límite de desembolsos, continúan en ejecución, estos son el BID 2824/OC-CR y el BCIE 1725, ejecutados por el MEP y el AyA, respectivamente.

Los resultados del desempeño de los programas/proyectos por acreedor, se ilustran en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 5. Desempeño de los Programas/proyectos financiados con endeudamiento externo por acreedor - A junio 2021

Nombre del Acreedor	No. de Prog/Proyectos en ejecución	No. de financiamientos	Monto total de los financiamientos (US\$)	Desempeño de los Programas/proyectos		
						
BID	9	10	\$1 329 060 233,50	4	3	2
BCIE	8	8	\$1 254 331 200,29	6	2	0
BIRF	2	2	\$576 640 000,00	0	0	2
JICA	1	1	\$234 724 103,68	0	1	0
EXIMBANK	1	2	\$386 542 773,12	1	0	0
KfW	1	1	\$94 111 615,38	1	0	0
Total	22	24	\$3 875 409 925,96	12	6	4

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

⁹ Incluye el Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, ejecutado en conjunto entre el AyA y el SENARA.

¹⁰ Al cierre de redacción de este informe, la prórroga ya fue aprobada por el BID.

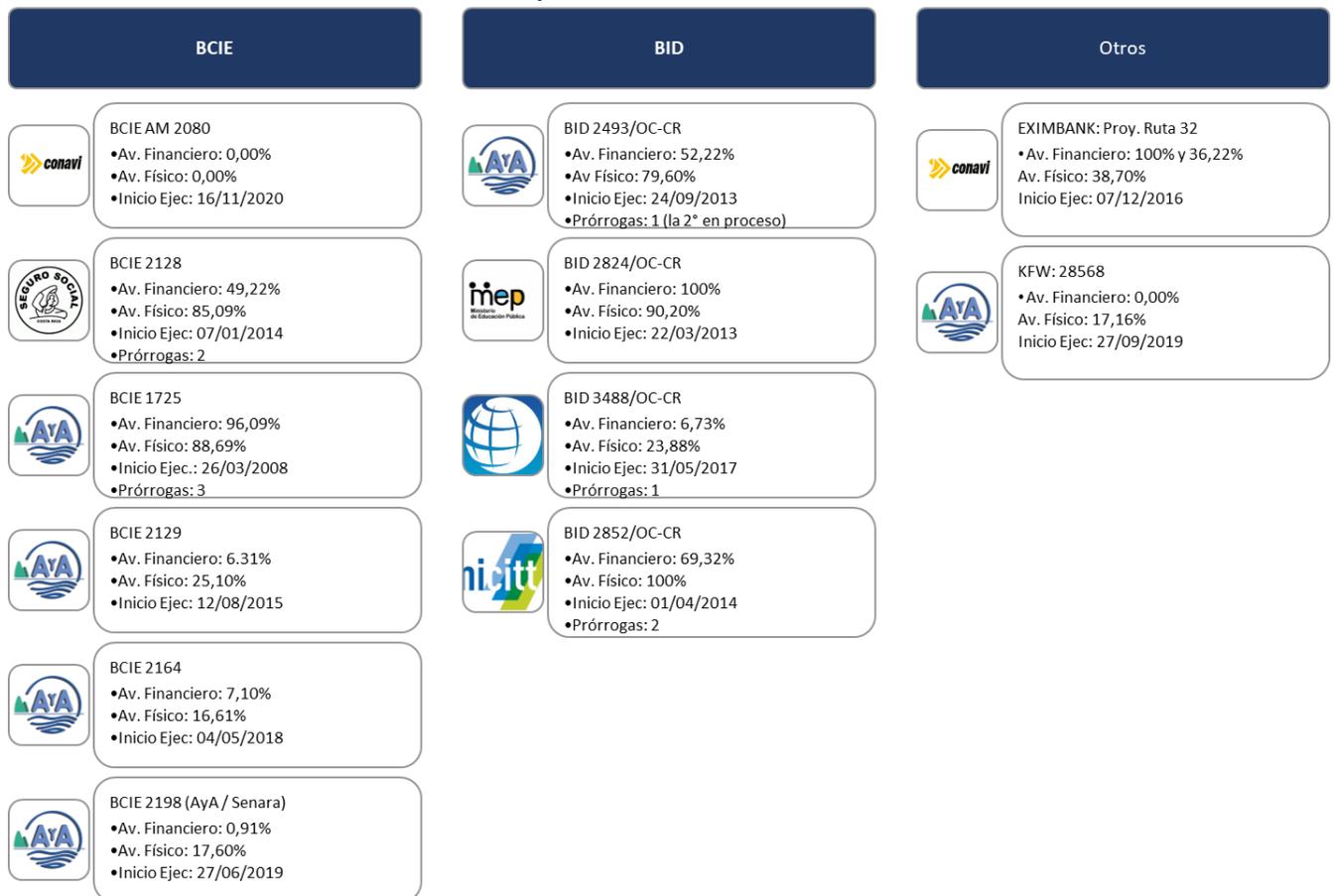
Los resultados más relevantes respecto al desempeño de los Programas/proyectos según Acreedor, se detallan a continuación:

- a) Con respecto a los Programas/proyectos financiados por el **BID**, el acreedor con la mayor cartera en ejecución, vale la pena destacar:
- Dos de los programas/proyectos con desempeño satisfactorio son de reciente ingreso en la cartera; el que es financiado por el crédito BID 4864/OC-CR inició su ejecución en el II semestre 2020, y el del préstamo BID 4871/OC-CR inició su ejecución en el I Semestre de este año, por lo que los avances a la fecha son poco relevantes.
 - En relación con los programas/proyectos en estado de alerta (BID 3589/OC-CR, BID 3071/OC-CR / BID 3072/OC-CR y BID 4507/OC-CR), se tiene que el avance físico de estos se encuentra entre 39% y 49% y su avance financiero entre 36% y 50%.
 - Los cuatro programas/proyectos en situación crítica iniciaron su ejecución entre el 2013 y 2017 (BID 2493/OC-CR, BID 2824/OC-CR, BID 3488/OC-CR y BID 2852/OC-CR). Durante su ejecución, han manifestado debilidades que han dificultado lograr los avances esperados en el tiempo requerido (3 de ellos han requerido entre 1 y 2 prórrogas a la fecha límite de desembolsos).
 - El Programa financiado con el empréstito BID 2493/OC-CR gestionó una segunda prórroga a la fecha límite de desembolsos dado que no es posible concluirlo en la fecha vigente (24/09/2021); el desempeño del Programa es crítico. Al cierre de junio reportaba los siguientes indicadores: avance financiero 52,22% y físico 79,60%.
 - El Proyecto financiado con el crédito BID 2824/OC-CR, si bien alcanzó la fecha límite de desembolsos el 27/01/2019 y logró un avance financiero del 100%, ha continuado ejecutándose durante dos años y medio más, para poder concluir algunas de las obras pendientes y realizar su respectivo cierre técnico-financiero ante distintas instancias. Al cierre de este informe continuaba con este proceso siendo que ante la DCP ya fue presentado el respectivo Informe de cierre y finiquito.
- b) Los programas/proyectos financiados por el **BCIE**, segundo acreedor en importancia dentro de la Cartera, manifestaron el siguiente comportamiento:
- **No reportó programas/proyectos en estado satisfactorio**, lo anterior a pesar de contar con un programa (BCIE AM 2080) de recién inicio en su ejecución (finales del 2020), pero que a la fecha no presenta ningún avance en los principales indicadores de ejecución.
 - Los dos programas/proyectos en estado de alerta (BCIE 2080 y BCIE 2188) presentan características diversas, mientras el BCIE 2080 cuenta con avances físicos y financieros sustanciales (95% y 100%, respectivamente), el BCIE 2188 no presenta avances relevantes (Av. Físico No Disponible y Av. Financiero 0,90%).

- El **75% de los programas/proyectos financiados por el BCIE, se encuentran en estado crítico** y los avances tanto físicos como financieros son variados, ya que el inicio de sus ejecuciones ronda entre el 2008 (BCIE 1725) y 2020 (BCIE AM 2080). Dos de los Programas con mayor cantidad de años de ejecución, han requerido 2 y 3 prórrogas a la fecha límite de desembolsos (BCIE 2128 y BCIE 1725).

En la siguiente figura se puede apreciar el detalle de los créditos del BID y del BCIE que financian Programas/Proyectos que, al cierre del I Semestre, tuvieron un desempeño crítico.

Figura 2 BCIE y BID: Créditos que financian Programas/proyectos con desempeño crítico (rojo).
A junio 2021.



Fuente: Dirección de Crédito Público.

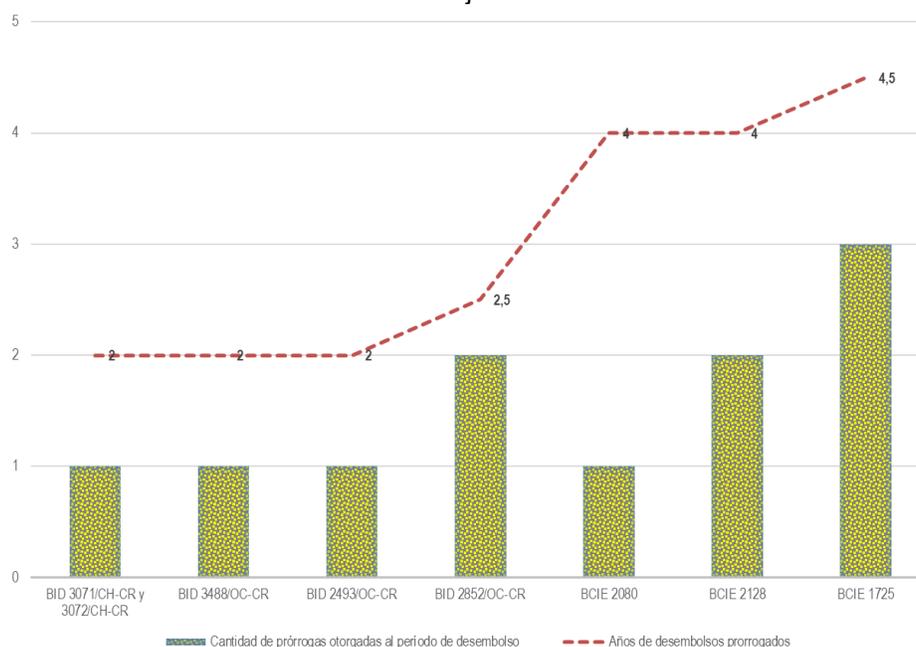
De la figura anterior vale la pena destacar dos elementos:

- El BCIE figura como acreedor de una cartera de créditos que recurrentemente tiene un desempeño crítico, y, el AyA como ejecutor de programas/proyectos que a lo largo del tiempo han manifestado una ejecución deficiente.
- El BID muestra un 44,44% de su cartera en una situación crítica, en donde se presenta una variedad de instituciones ejecutoras (AyA, MEP, COMEX y MICITT).
- Dos de tres proyectos del CONAVI, tienen desempeño crítico.

- d) Dos acreedores de menor relevancia dentro de la cartera, cuyos únicos proyectos se encuentran en una condición crítica.

En el siguiente Gráfico se ilustran los años prorrogados a los periodos de desembolsos para Programas/proyectos de diversas instituciones.

Gráfico 8 Prórrogas a los créditos que financian Programas/proyectos en ejecución.
Al 30 de junio 2021



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Del gráfico anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- Al cierre del primer semestre del año, *ocho créditos habían sido prorrogados en algún momento de su ejecución*. La mayoría de ellos prorrogados 1 sola vez; dos de ellos 2 ocasiones y otro en 3 oportunidades.
- Los préstamos prorrogados corresponden a 5 financiamientos del BID y 3 del BCIE (43%).
- De entre todos los créditos prorrogados, sobresale el caso del BCIE 1725, el cual se ha prorrogado en 3 oportunidades, siendo que la fecha límite de desembolsos aumentó 4,5 años en total. Vale la pena mencionar que el Programa asociado a este crédito, ejecutado por el AyA, se ha caracterizado por un desempeño crítico a lo largo de su ejecución. Este crédito finalizó el periodo de desembolsos el 30/06/2021 pero continúa en ejecución.
- Las otras dos operaciones con la mayor ampliación de años prorrogados son BCIE 2080 y BCIE 2128, ejecutados por el CONAVI y la CCSS respectivamente; ambos con un total de 4 años prorrogados, y con ejecuciones críticas o en estado de alerta.

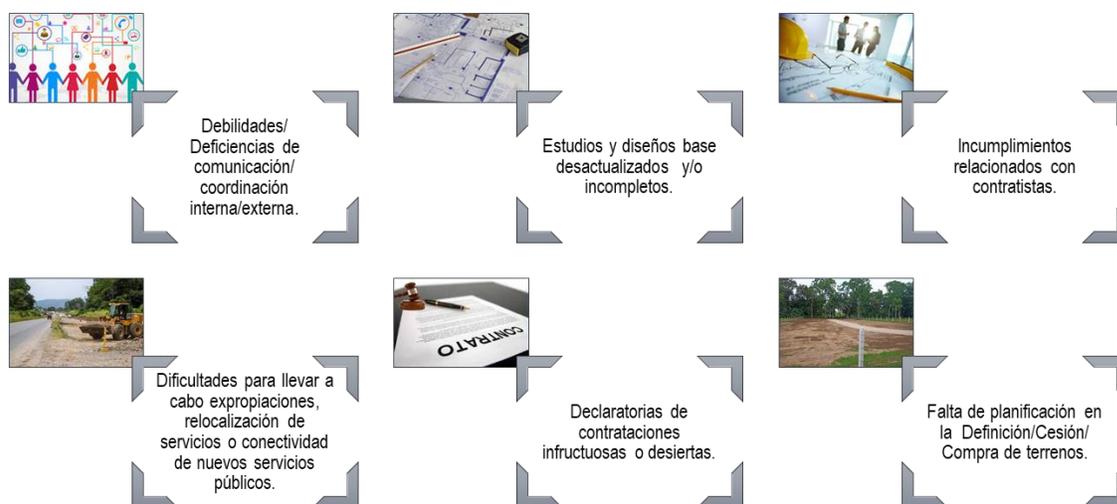
- e) Al cierre de este semestre, pese a contar con una prórroga de dos años, el crédito BID 2493/OC-CR se encontraba gestionando una nueva ampliación a la fecha límite de desembolsos.

➔ Principales problemas manifestados por las UE/UCP

Como se indicó anteriormente, del total de la cartera de Programas/Proyectos, tan solo un 18% manifestó un desempeño satisfactorio. Lo anterior se debe a que durante el I Semestre se presentaron algunas de las siguientes situaciones: 1) estos no alcanzaron las metas programadas en términos de avance financiero/ejecución de los recursos externos/internos, 2) no se logró el avance físico programado, 3) se detectaron problemas y/o riesgos relevantes cuyo impacto está afectando, o podría afectar, significativamente la ejecución, 4) se requirieron prórrogas a la fecha límite de desembolsos de los créditos, entre otros.

En la siguiente figura, se detallan los principales problemas manifestados por las UE/UCP que afectaron la ejecución de la mayoría de los Programas/proyectos durante el I Semestre.

Figura 3 Problemas que afectaron la ejecución de los Programas/proyectos, según las UE/UCP
A junio 2021



Fuente: Dirección de Crédito Público con base en información suministrada por las UE/UCP.

- Las debilidades expuestas en la figura anterior, son comunes entre muchos de los Programas/Proyectos con desempeños críticos o en estado de alerta. Sin embargo, también están presentes en ejecuciones satisfactorias.
- Los seis problemas de la figura, se presentan con alta frecuencia en diferentes etapas del ciclo de vida de los proyectos; en este sentido, no se observan mejoras sustantivas en la administración de los riesgos asociados a estas problemáticas, sobre todo en el caso de instituciones con varios programas/proyectos en ejecución.
- Gran parte de los problemas manifestados por las UE/UCP refieren en términos globales, a deficiencias institucionales en cuanto a una cultura de gestión de proyectos. Esta limitación se ha evidenciado tanto en etapas iniciales y finales de ejecución, y, de forma preocupante,

en carteras de Instituciones que se encuentran ejecutando varios programas/proyectos simultáneamente, lo cual demuestra importantes deficiencias en cuanto a su capacidad para gestionarlos. A pesar de esto, se continúan generando nuevos proyectos que no evidencian la superación de los errores y problemas presentados en el pasado.

- e) Muchos de los problemas manifestados evidencian debilidades en la etapa de formulación y planificación de los proyectos a nivel de recursos (financieros y humanos), tiempos, adquisiciones, comunicación/coordinación interna/externa, entre otros.
- f) Los programas/proyectos que atribuyeron los retrasos en la ejecución, a una o varias de las problemáticas de la figura anterior son, principalmente: AyA, CONAVI, CCSS, MOPT, MEP, COMEX y MICITT.
- g) Otras limitaciones, también expuestas por las UE/UCP, que afectaron la ejecución de los programas/proyectos son: problemas a nivel de contrataciones (debilidades en los Términos de Referencia, incumplimientos en los plazos establecidos para los procesos/etapas de contratación), cambios en el alcance, entre otros.

➔ **Afectaciones en la Ejecución a causa del COVID 19**

El 06 de marzo 2021, el país cumplió un año de haber descubierto el primer caso de contagio del virus mundial COVID 19¹¹.

De acuerdo con el Ministerio de Salud, al cierre del I Semestre 2021 se tenían registrados en el país 367.938 casos acumulados¹².

Tal y como se ha venido reportando desde informes anteriores, la pandemia ha generado impactos sustantivos en la ejecución de la cartera de créditos. En la siguiente figura se detallan las instituciones que manifestaron alguna afectación durante el I Semestre 2021.

Figura 4 UE/UCP que manifestaron afectación en sus Programas/proyectos a causa del COVID 19 durante el I Semestre 2021.



Fuente: Dirección de Crédito Público con base en información suministrada por las UE/UCP.

- a) Las UE/UCP han manifestado afectaciones en términos de tiempo, costo y alcance; siendo el *tiempo* la principal afectación.
- b) Existen instituciones ejecutoras que, si bien no reportan afectaciones en el corto plazo, consideran como un riesgo, la posibilidad de que a futuro sus Programas/proyectos se vean

¹¹ Según se desprende de la página Web del Ministerio de Salud (ver enlace: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1555-caso-confirmado-por-covid-19-en-costa-rica>)

¹²https://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre_ministerio/prensa/img_cvd/img_datos_476.jpg

afectados ante la posibilidad de contagios, lo cual podría implicar mayores requerimientos de tiempo en las ejecuciones de sus actividades.

En la siguiente figura se resumen los principales inconvenientes reportados en el I Semestre 2021.

Figura 5 Afectación del COVID-19 en Programas/proyectos financiados con endeudamiento externo. I Semestre 2021.



Fuente: Dirección de Crédito Público con base en información suministrada por las UE/UCP.

- c) En términos generales, el COVID 19 ha generado atrasos en actividades, obras y contrataciones de diversa índole, así mismo los pagos a contratistas se han visto afectados generando recalendarizaciones en los cronogramas de trabajo.
- d) Como se indicó en el informe del I Trimestre, el *Programa de integración fronteriza de Costa Rica* presentó una solicitud de prórroga al plazo último de desembolsos por 24 meses, fundamentada, entre otros aspectos, por la afectación del COVID 19 en su ejecución.
- e) Se prevé que durante el año 2021 algunas instituciones podrían seguir reportando impactos de la pandemia, sobre sus programas/proyectos.

➔ **Acciones correctivas de las UE/UCP ante los problemas presentados en la ejecución de sus Programas/proyectos.**

Como se ha indicado, las deficiencias/limitaciones en materia de planificación, formulación, ejecución, supervisión y control, generan una serie de problemas (detallados anteriormente) que impiden la buena ejecución en términos de tiempo, costo y alcance. En la siguiente figura se enlistan las principales acciones tomadas por los ejecutores de la cartera de créditos para tales fines.

Figura 6 Acciones tomadas por las UE/UCP para subsanar los problemas en la ejecución I Semestre 2021



Fuente: Dirección de Crédito Público con base en información suministrada por las UE/UCP.

➔ **Cartera de programas/proyectos de apoyo presupuestario.**

En el primer semestre del 2021 se aprobó la contratación de dos préstamos de apoyo presupuestario para financiar el Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización; adicionalmente, con fecha 20 de julio, mediante la Ley N°10002, se aprobó el crédito de Apoyo para la recuperación post pandemia y consolidación fiscal con el FMI por un monto de 1.237.490.000 DEG, siendo importante destacar que estos préstamos son ejecutados por el Ministerio de Hacienda.

En el siguiente cuadro se detallan dichos préstamos, así como los acreedores y los montos que conforman esta cartera.

Cuadro N° 6. Cartera de créditos de apoyo presupuestario en ejecución financiados con endeudamiento externo - 2021

Programa	Acreedor	Moneda del préstamo	Referencia del crédito	Monto del préstamo en moneda contractual	Monto del préstamo en US\$
Apoyo Presupuestario para el Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización ^{1/}	BCIE	US\$	2252	300.000.000	300.000.000
	BIRF	US\$	9146-CR	300.000.000	300.000.000
Apoyo para la recuperación post pandemia y consolidación fiscal ^{2/}	FMI	DEG	N/A	1.237.490.000	1.778.000.000
Total					US\$2.378.000.000

^{1/} Ambos financiamientos fueron aprobados mediante la Ley N° 9988, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 11 de junio del 2021. El financiamiento que corresponde al BIRF ya fue desembolsado en su totalidad.

^{2/} Se han desembolsado US\$293,6 millones. Se tiene previsto desembolsar el saldo en el período 2021-2023.

Fuente: Dirección de Crédito Público.

La ejecución de esta cartera de préstamos de apoyo presupuestario de esta naturaleza ha sido fundamental y una piedra angular en el plan de financiamiento que activó el Gobierno para atender y mitigar los efectos del COVID-19 en el país. Activar este plan de financiamiento ha facilitado recursos de libre disponibilidad y en condiciones financieras muy favorables, que también permite financiar la estructura de gastos del Presupuesto Nacional, principalmente los orientados al servicio de la deuda.

Estos créditos han permitido sustituir deuda cara por deuda barata, pues cada colón de crédito recibido en condiciones favorables por parte de los organismos financieros multilaterales reduce en un colón la deuda que se debe contraer, a tasas más altas, en el mercado local. Las condiciones financieras de los créditos de apoyo presupuestario aprobados permiten que el Gobierno ahorre en el rubro de intereses, esto hasta el año en que se inicie la amortización, momento en el que el ahorro anual comenzará a reducirse. El ahorro es aún mayor si se considera el efecto indirecto que los financiamientos tienen en el comportamiento de las tasas de interés domésticas, donde se financia la mayor parte de las necesidades de recursos del Gobierno.

A los financiamientos aprobados en el transcurso del 2021 por aproximadamente US\$2.378 millones, se suman una serie de financiamientos que, a la fecha, se encuentran en diferentes estados de negociación y estructuración (según se describe en el siguiente cuadro), los cuales son indispensables para coadyuvar a solventar las necesidades de financiamiento del Gobierno, acceder a recursos de bajo costo y adicionalmente impulsar la reducción en las tasas de interés locales.

Cuadro N° 7. Plan de financiamiento para apoyo presupuestario y mitigación de los efectos por COVID-19 - En millones de US\$

Organismo	2021	2022	Estado actual
BID - Programa de Emergencia para el Fortalecimiento Fiscal y Restaurar el Crecimiento (SDL), y Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal II (PBP) ^{1/}	500		Proyecto de Ley publicado en el Diario Oficial La Gaceta.
CAF – Línea de Crédito para Apoyo a la Respuesta al COVID-19	50		Contrato de Préstamo suscrito el 23 de diciembre del 2020. Proyecto de Ley remitido a Leyes y Decretos.
BIRF - Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo para la Gestión Fiscal y de Descarbonización	300		Contrato de Préstamo negociado el 27 de mayo del 2021. Ya cuenta con las aprobaciones institucionales y está próximo a suscribirse.
CAF II – Programa de Apoyo a la Emergencia generada por la pandemia del COVID-19 en Costa Rica		500	Contrato de Préstamo negociado el 15 de junio del 2021. En proceso de completar aprobaciones institucionales.
AFD – Programa de Apoyo Presupuestario basado en Políticas para Implementar la Trayectoria Sostenible e Inclusiva de Costa Rica ^{2/}	176,0		Contrato de Préstamo negociado el 07 de julio del 2021. En proceso de completar aprobaciones institucionales.
BCIE - II Programa de Apoyo Presupuestario (OPD)		250	En proceso de estructuración.
BIRF - III Programa de Apoyo a las Finanzas Públicas (DPL)		200	En proceso de estructuración.

^{1/} Este Contrato suscrito con el BID incluye dos operaciones crediticias (SDL y PBP), cada una por un monto de US\$250 millones, para un total de US\$500 millones.

^{2/} El monto del empréstito es de 150 millones de Euros o su equivalente en dólares, siendo que al 22 de setiembre el monto en dólares equivale a US\$176,0 millones.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Estos financiamientos son parte integral de la estrategia de financiamiento para el 2021 y 2022, siendo que el apoyo del FMI ha activado el acceso a nuevos financiamientos de organismos multilaterales, todo esto favoreciendo al descongestionamiento del mercado local de títulos valores, a la mitigación de presiones alcistas sobre las tasas de interés -beneficiando el control del costo de la deuda- e impulsando la recuperación económica.

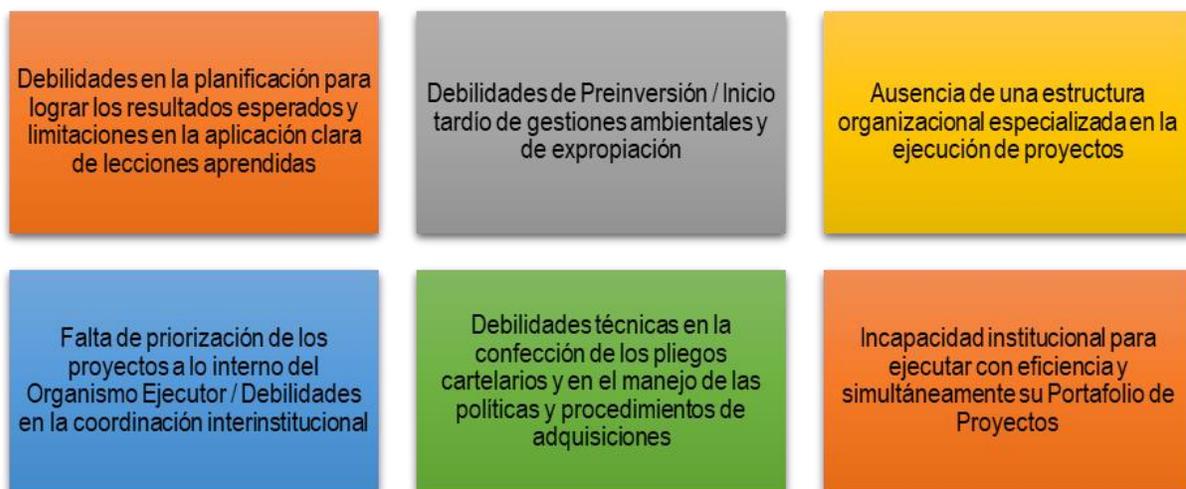
➔ Problemáticas en la ejecución según el criterio de la Dirección de Crédito Público y recomendaciones para mejorar la gestión de los programas/proyectos

Se debe tomar en consideración que, si bien los programas/proyectos en ejecución que componen la presente cartera son heterogéneos entre sí, presentan como común denominador sus altos niveles de complejidad. Lo anterior, implica que, desde que sus respectivas estructuraciones, se debe tener claridad sobre varios elementos y procesos clave para lograr alcanzar su éxito, tales como: el alcance de sus objetivos, la planificación necesaria y con el detalle y estructura del trabajo que van a requerir los mismos, estudios de preinversión actualizados y robustos, manejo del recurso humano, costos, cronograma y gestión de interesados, dominio de normativa y políticas vigentes (adquisiciones,

salvaguardas) gestión de riesgos, entre otras, y que si no se mantienen bien gestionados y en equilibrio, propiciarán tarde o temprano, problemas en la ejecución.

Conforme la experiencia que ha venido acumulando esta Dirección en los últimos años, en torno a las problemáticas existentes que enfrentan los distintos Programas/proyectos en ejecución, en la siguiente figura se resumen las causas más relevantes que usualmente inciden en el deterioro de sus niveles de desempeño.

Figura 7 Causas de los atrasos e incumplimientos de programaciones en la ejecución de los Programas y Proyectos de inversión, según criterio de la DCP.
A junio 2021



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

De la figura anterior, se desprende que las causas de las problemáticas son atribuibles a distintas situaciones y están presentes desde etapas muy tempranas en el ciclo de vida de los Programas/proyectos, repercutiendo en que estos puedan ejecutarse con eficacia y eficiencia, y en donde algunas de ellas tienen una correlación significativa; a continuación, se abordan, a manera de ejemplo, las siguientes:

1. Debilidades en la planificación y la preinversión, así como limitaciones en la aplicación de lecciones aprendidas:

Muchos de los problemas que se materializan durante la etapa de ejecución de los Programas/proyectos vienen heredados o son producto de una planificación deficiente o incompleta, asociada a la etapa de preinversión, y que, por lo general impactan el ámbito financiero, operativo, estratégico, ingenieril, entre otros.

Se han observado, por ejemplo, Programas/proyectos en donde se han manifestado de forma reiterativa problemas asociados a una ausencia de planificación adecuada, y, en donde se ven afectados no solo el alcance de los mismos, sino que son repetitivos los errores, omisiones o reprocesos en estudios de diseños, implicando no solo retrasos en la ejecución y sobrecostos, sino cambios de terrenos que no son aptos para desarrollar las obras, o, bien la necesidad de nuevas expropiaciones y/o tomas de servidumbres sumadas a otras que pueden inclusive estar retrasadas, y que son necesarias para el correcto desarrollo de actividades.

De ahí la importancia de que los Organismos Ejecutores inviertan mayores recursos y esfuerzos en la planificación de sus nuevos Programas/proyectos, de tal forma que los mismos, sean robustecidos por medio de la aplicación de las lecciones aprendidas anteriores y mediante la implementación de buenas prácticas en gestión de proyectos. Como un ejemplo de esta problemática, se tiene el caso del AyA, en donde ha sido notable que en distintos Programas a su cargo, y principalmente en los asociados a financiamientos del BCIE, se han dado importantes retrocesos o cambios, producto de debilidades o limitaciones, entre otros aspectos, en los diseños preparados a lo interno de la propia institución, así como en la adecuada selección de terrenos, esto a pesar de que ha ejecutado múltiples programas similares de los cuales puede nutrirse ampliamente con sus lecciones aprendidas.

Afortunadamente, existen otros ejecutores que sí han logrado maximizar los procesos de preinversión y las lecciones aprendidas de otras operaciones que han llevado a cabo, generando usualmente buenos desempeños en su ejecución, por ejemplo, en el caso del MOPT con el Programa de la Red Vial Cantonal II y el Programa de Infraestructura Vial y Promoción de Asociaciones Público-Privadas, así como en el Ministerio de Justicia y Paz con el Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencia.

2. Ausencia de una estructura organizacional especializada en la ejecución de proyectos, falta de priorización de los mismos a lo interno del OE e incapacidad institucional para ejecutar su Portafolio de Proyectos¹³:

Una importante cantidad de Programas/proyectos se enfrentan a dificultades durante la etapa de ejecución debido a las tres causas citadas en este punto, las cuales tienen una estrecha relación, en donde uno de los pilares para la gestión exitosa de los mismo recae, precisamente, en contar con una estructura organizacional especializada en la ejecución de proyectos.

Conforme lo indican las buenas prácticas en gestión de proyectos, y en específico, de acuerdo al PMI, el contar con una oficina de dirección de proyectos (PMO) contribuye al éxito en la ejecución, ya que "...es una estructura de gestión que estandariza los procesos de gobierno relacionados con el proyecto y hace más fácil compartir recursos, metodologías, herramientas y técnicas"¹⁴. Inclusive, podría asignársele la responsabilidad de la propia dirección de uno o más proyectos.

En la práctica, se ha hecho evidente, como existen instituciones públicas en donde, a pesar de que su naturaleza está más orientada a proyectos, y que cuentan con Unidades Ejecutoras exclusivas para atender estos Programas/proyectos, continúan enfrentando serias dificultades y desafíos para gestionar adecuadamente su portafolio y en donde el valor agregado de dichas Unidades no resulta aun claramente visible.

Es así como, cada Órgano Ejecutor tiene la obligación de asegurarse, el contar, no solo con una estructura robusta para ejecutar los mismos, sino que también debe considerar la cantidad de recurso humano suficiente y dedicado para poder atender de forma idónea todas las tareas y actividades que se generen durante la ejecución de los Programas/proyectos, y además de que este personal posea, a su vez, los perfiles técnicos específicos y experiencia que le permitan ejercer correctamente y de

¹³ Según la "Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK)" del año 2013 establecida por el Project Management Institute (PMI), "...un portafolio se refiere a un conjunto de proyectos, programas, subconjuntos de portafolios y operaciones que se gestionan como un grupo para alcanzar determinados objetivos estratégicos".

¹⁴ "Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK)" (2013).

forma eficaz y eficiente el desempeño de sus funciones. Si bien esto es básico, deseable y fundamental, estas condiciones se agudizan cuando hay más de un Programa/Proyecto ejecutándose a la vez, y estas requieren apoyarse de otras áreas o direcciones institucionales para que procesen parte del trabajo de la Unidad Ejecutora, como por ejemplo, la proveeduría, financiero, legal, entre otras, generándose mucho más presión y dificultad para priorizar la atención de las necesidades de los mismos, lo cual por lo general repercute en el desempeño de la ejecución.

3. Debilidades técnicas en la confección de los pliegos cartelarios y en el manejo de las políticas y procedimientos de adquisiciones:

En distintas oportunidades, las UE/UCP han manifestado problemas asociados a los procesos de contratación, siendo que estos se han convertido en una de las principales causas de los atrasos en la ejecución, ya sea por objeciones a los procesos de publicación por parte de algún(os) oferente(s), o bien, que al momento de adjudicarse el ganador(a) del concurso, es igualmente apelado por el (los oferentes) que no resultó (aron) ganador (es), generando atrasos muy significativos en la ejecución. Asimismo, en otras ocasiones han resultado infructuosos o desiertos los procesos de contratación con las implicaciones en tiempo y costo que esto conlleva; en donde algunos de estos casos se han gestado como producto de debilidades técnicas y de procedimientos, omisiones y errores en el diseño de los carteles, o bien, a una incorrecta estrategia para motivar una mayor atracción de participación de oferentes especializados y con experiencia en un proceso determinado.

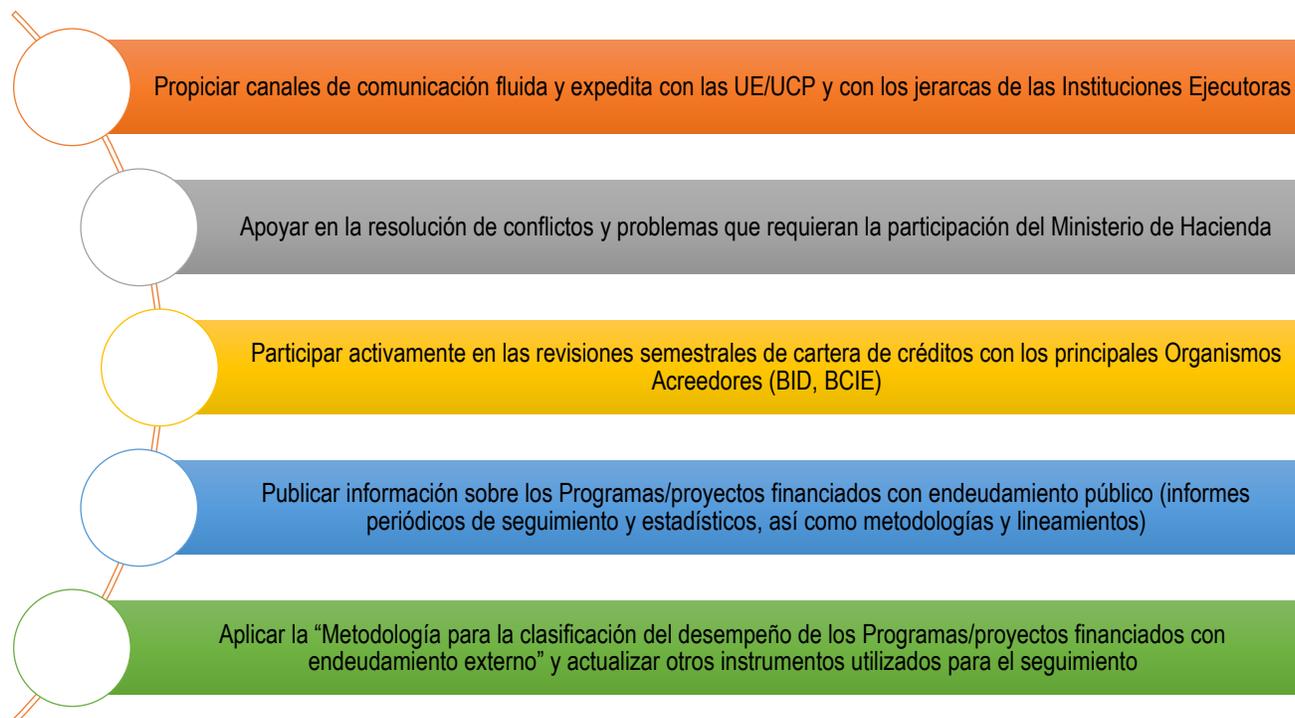
De tal forma, en los procesos de contratación administrativa, resulta fundamental, por una parte, el asegurarse que se respeten todos los principios y parámetros constitucionales y que las reglas específicas que van a regir cada contratación estén totalmente claras, en donde, en los casos de que el cartel deba ser efectuado directamente por la UE/UCP, cobra importancia que los especialistas en contratación administrativa tengan acceso a las lecciones aprendidas de otros carteles similares a nivel institucional, y que además, tanto el Ente Financiador, el Departamento de Proveeduría y de la Asesoría Jurídica Institucional, puedan apoyar a la Unidad Ejecutora en caso de ser requerido.

No menos importante, es también el que los especialistas de adquisiciones en los Organismos Ejecutoras y la propia Unidad Ejecutora cuenten con los conocimientos y capacitación sobre la aplicación de las Normas de Adquisiciones específicas de los diferentes acreedores financieros (por ejemplo, el BCIE, BID, JICA, BIRF, entre otros).

➡ Acciones tomadas por la DCP en el marco del seguimiento a los programas/proyectos

Finalmente, como se ha manifestado en informes anteriores, la DCP continúa realizando esfuerzos y llevando a cabo distintas gestiones para coadyuvar, desde su ámbito de acción, en las mejoras de la ejecución de los Programas/ Proyectos financiados con endeudamiento público, tales como las que se pueden visualizar en la siguiente figura.

Figura 8 Principales Acciones tomadas por la DCP en el marco del seguimiento



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda