

Resumen Ejecutivo

Informe de Seguimiento de los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público, II Semestre 2018.

Dirección de Crédito Público

Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público



I. Introducción

El presente Resumen Ejecutivo contiene una síntesis de los principales elementos detallados en el “*Informe de Seguimiento del II Semestre del 2018 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. En el Informe se destacan los resultados más relevantes sobre el desempeño en la ejecución de los Programas/Proyectos, así como las principales problemáticas y riesgos que están afectando el cumplimiento de las programaciones para el II Semestre 2018.

II. Comportamiento de la Cartera de créditos

- **Cartera de préstamos**

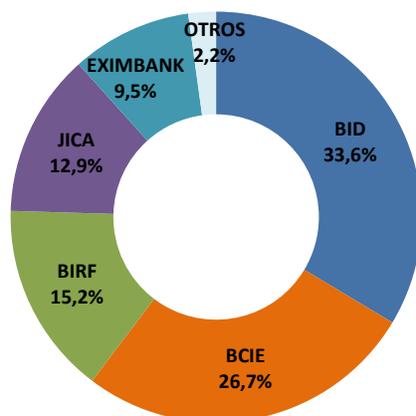
Al 31 de diciembre del 2018, la Cartera de créditos en ejecución está conformada por un total de **26 préstamos externos**, correspondiendo **19** préstamos a endeudamientos donde el Gobierno figura como deudor o garante, y **7** préstamos donde la institución pública comparece contractualmente como deudor y garante. La Cartera representa un endeudamiento externo de alrededor de **US\$4.084,72 millones**.

- **Cartera de acreedores y participación porcentual**

En términos porcentuales, el mayor acreedor de esta cartera contratada¹ es el BID con un 33,6% y en segunda posición se encuentra el BCIE con un 26,7%. El resto de la cartera es financiada por el BIRF con un 15,2%, JICA con 12,9% y el EXIMBANK con un 9,5%, entre otros. En el **Gráfico 1** se muestra la participación porcentual de los diferentes acreedores al 31/12/2018.

¹ Cartera Contratada: Implica los créditos externos autorizados en ejecución a la fecha de corte del 31 de diciembre del 2018.

Gráfico 1 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Participación porcentual de los empréstitos externos por acreedor al 31/12/2018



Fuente: Elaboración propia con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1/Contratos de Préstamo

- **Contrapartida Nacional**

El monto total de la Contrapartida Nacional (recursos provenientes del Presupuesto Nacional y/o de los presupuestos Institucionales) que complementa los recursos externos asignados a los proyectos de inversión es de **US\$1.291,65 millones**, de los cuales se ha ejecutado el 36,00%².

- **Ejecución de los préstamos**

Realizando un análisis de la cantidad de los empréstitos de los acreedores con respecto al tiempo promedio de ejecución conforme la fecha límite de desembolsos vigente de cada uno de ellos, se tienen los siguientes datos: el BID con 10 préstamos tiene un plazo de ejecución promedio de 5,36 años; el BCIE con 5 créditos en ejecución³ tiene un plazo de ejecución promedio de 8,16. Adicionalmente, se encuentran el JICA con una cartera de 3 empréstitos con un promedio de 10,30 años, el BIRF con 2 financiamientos tiene plazo de ejecución promedio de 5,52 años y por último agrupando los restantes 3 préstamos de los acreedores del BEI, EXIMBANK⁴ y BNP Paribas y Societe Generale estos tienen un promedio de 3,83 años de ejecución.

² Seis de los Programas/Proyectos en ejecución no cuentan con recursos de Contrapartida; durante este semestre se inició el seguimiento del Programa Red Vial Cantonal II, con ocho millones de dólares en la Contrapartida.

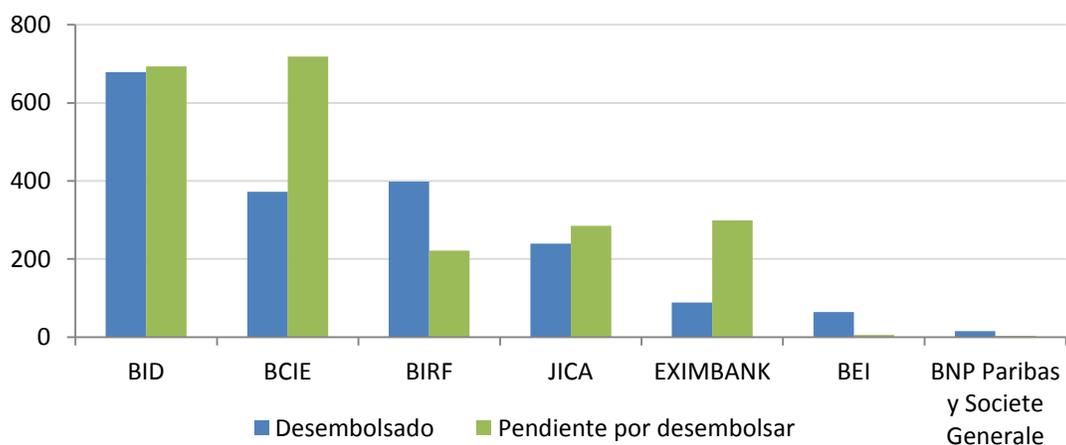
³ Se excluye de este análisis el Programa de Modernización y Rehabilitación de Infraestructura Deportiva y el Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado Sanitario de Juanito Mora de Puntarenas.

⁴Se excluye el crédito Ampliación de la Ruta Nacional No. 32 (1420202052013211015).

- **Monto desembolsado**

Al cierre del año 2018 se tiene un monto desembolsado acumulado de US\$1.857,2 millones, de los cuales un 36,5% corresponde a préstamos con el BID, un 21,4% a empréstitos con el BIRF y un 20,0% a financiamientos con el BCIE. Importante destacar que el monto desembolsado constituye un 15,9% del saldo de la deuda externa del sector público y un 33,7% si se excluye la colocación internacional de títulos de deuda pública. En el **Gráfico 2** se representa la conformación de los montos desembolsados y pendientes por desembolsar por acreedor.

Gráfico 2 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Monto desembolsado y por desembolsar por acreedor en millones de dólares al 31/12/2018



Fuente: Elaboración propia con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1/Contratos de Préstamo

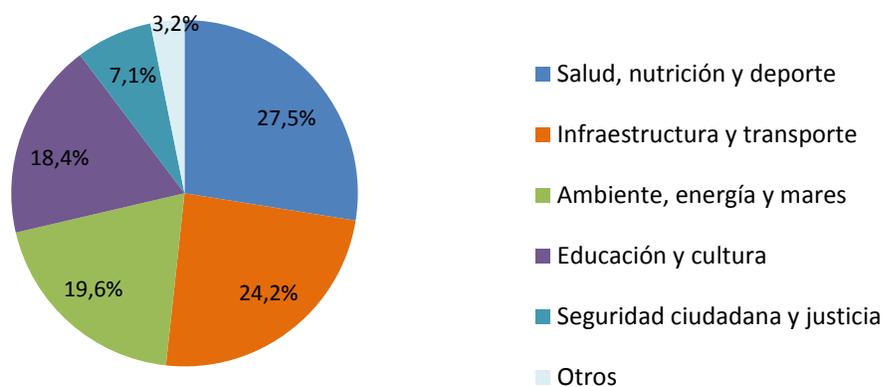
Por su parte, en cuanto a los desembolsos realizados durante el II Semestre del 2018, el monto total desembolsado por los diferentes acreedores asciende a la suma de US\$430,7 millones, correspondiendo un 53,1% al BID y un 29,2% al BIRF, siendo que el desembolso real de recursos externos respecto a los montos programados a desembolsar por parte de las UE/UC de los Programas/Proyectos fue de un 100,1%, aspecto que se considera muy positivo. Por otra parte, los Ejecutores tienen programado desembolsar durante el I Semestre del 2019 un monto aproximado de US\$253,8 millones. Tomando en cuenta los montos programados a desembolsar en contraste con lo realmente desembolsado en el II Semestre del 2018, existen empréstitos que destacaron por su desempeño financiero dado que el porcentaje efectivamente desembolsado sobre lo programado fue del 100% o superior, siendo estos: PINN (104,3%), Fideicomiso del MEP (105,9%), PIT (200,0%), Pailas II -BEI- (203%), y Seguro Universal (266,7%).

Cabe destacar que 4 Programas/Proyectos no realizaron desembolsos⁵ en el transcurso del II Semestre en análisis a pesar de tener recursos programados a desembolsar para dicho periodo. Para el caso del préstamo del EXIMBANK 1420202052013211015 Ruta 32, si bien tenía recursos programados a desembolsar, el Contrato de Préstamo no entró en vigencia debido a que no se han desembolsado en su totalidad los recursos del crédito concesional⁶.

- **Sectores Económicos más dinámicos**

Los sectores que dinamizaron los desembolsos corresponden al Sector “Salud, nutrición y deporte” e “Infraestructura y transporte” donde los porcentajes de desembolsos acumulados corresponden a 27,5% y 24,2%, respectivamente. El 70,5% del total de los desembolsos se ha asignado a instituciones tales como el MOPT, CONAVI, ICE, AyA y CCSS; el restante 29,5% corresponde a los desembolsos realizados a las demás instituciones que tienen financiamiento externo donde el Gobierno figura como deudor o garante. En el **Gráfico 3** se muestra la participación porcentual de los diferentes sectores al 31/12/2018.

Gráfico 3 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Participación porcentual de los desembolsos externos por sector al 31/12/2018



NOTA: Otros sectores incluye: Desarrollo agropecuario, pesquero y rural (1,5%); Hacienda pública, monetario y supervisión financiera (1,0%) y Ciencia, tecnología, telecomunicaciones y gobernanza digital (0,7%).

Fuente: Elaboración propia con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1/Contratos de Préstamo.

⁵ De conformidad con la reprogramación remitida por las UE/UCP en el II Semestre 2018.

BCIE 2080 (Obras Estratégicas), BCIE 2128 (Infraestructura Hospitalaria), BEI 82842 (Pailas II) y EXIMBANK 1420202052013211015 (Ruta 32).

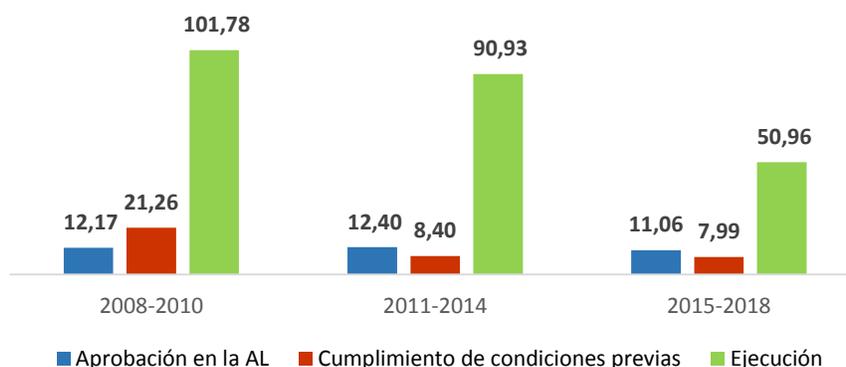
⁶ En el caso en donde el Gobierno figura como Prestatario o Garante del Contrato de Préstamo se utiliza la fecha de publicación de la Ley. En donde la Institución funge como Deudor y Garante de la operación financiera o el Contrato de Préstamo se deriva de un Convenio marco, se toma como referencia la fecha de la suscripción de cada empréstito.

En el caso del Sector “Salud, nutrición y deporte”, el Gobierno figura como deudor o garante en el 47,2% de los financiamientos contenidos en él; mientras que el Sector “Infraestructura y transporte” el Gobierno figura como deudor o garante en el 66,8% de los créditos y el otro 33,2% es la Institución Pública la deudora y garante.

Se considera importante caracterizar con mayor detalle los Programas/Proyectos 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; en ese sentido, de acuerdo a la disponibilidad de información, se toman las carteras en los periodos de tiempo del 2008 al 2010, 2011 al 2014 y del 2015 al 2018, como se muestra en el Gráfico 4 con corte al 31 de diciembre del 2018.

Cabe destacar, que los Programas/Proyectos analizados en las carteras del 2008 al 2014 incluyen únicamente los Préstamos que tienen Garantía Soberana; sin embargo, para el periodo del 2015 al cierre del 2018 se incluyen además los Programas/Proyectos que son deudores de Otros Sectores.

Gráfico 4 Plazos promedio de aprobación de la Asamblea Legislativa, cumplimiento de condiciones previas y ejecución de los Programas/Proyectos de la Cartera (en meses).
Al 31/12/2018



Fuente: Dirección de Crédito Público

Del anterior gráfico se desprende que el promedio de duración en la Asamblea Legislativa es muy similar a través del tiempo; se presenta una ligera disminución entre periodos de 1,11 meses para la aprobación de la AL.

Asimismo, se observa una disminución significativa en el tiempo promedio que tienen los Organismos Ejecutores / Unidades Ejecutoras en cumplir con todas las condiciones previas establecidas contractualmente; lográndose pasar de 21,26 meses entre el periodo 2008-2010 a 7,99 meses para el periodo 2015-2018.

Por último, en el plazo de ejecución se observa una mejora importante en más de 4,23 años a través del tiempo.

III. Avance Financiero y Avance Físico

- **Avance Financiero acumulado:** El 30,76% de los préstamos ha alcanzado entre un 80,00% y el 100,00% de avance financiero, mientras que un 11,53% ha alcanzado un avance financiero acumulado entre un 50,00% y 80,00%.
- **Avance Físico:** Seis Programas/Proyectos superaron el 80% de avance físico⁷ y 7 alcanzaron un avance físico entre 50% y 80%.

IV. Impacto de los atrasos en la aprobación y ejecución de los Programas/Proyectos en términos de costos para el Estado

Al menos 6 Programas/Proyectos en ejecución han requerido o consideran que podrían requerir un tiempo de ejecución superior al previsto inicialmente para concluir su periodo de desembolsos y/o cierre ; al respecto, los tiempos de retrasos estimados son variables y vislumbran en un rango entre 12 y 48 meses aproximadamente, siendo los casos más extremos el “Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón” y el “Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial”.⁸

El costo total adicional estimado por retrasos de los Programas/Proyectos alcanza un monto de US\$202.735.859,04 aproximadamente un 17,59% del costo total vigente de los mismos. Cabe mencionar que los 7 Programas/Proyectos que contemplan retrasos se conforman Programa/Proyecto del Sector Transporte e infraestructura, un Programa/Proyecto del Sector Salud, Nutrición y Deporte, un Programa/Proyecto del Sector de Comercio Exterior⁹, un Programa/Proyecto del Sector Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, un Programa/Proyecto del Sector Educación y finalmente un

⁷ Abastecimiento del Área Metropolitana de San José BCIE 1725, Obras Estratégicas BCIE 2080, Infraestructura Hospitalaria BCIE 2128, Desarrollo Eléctrico BID 2747/OC-CR, PINN BID 2852/OC-CR, Seguro Universal BIRF 8593-CR y Mejoramiento del Medio Ambiente JICA CR-P4.

⁸ Cabe indicar que ambos Programas presentan un retraso estimado de 48 meses.

⁹ Es importante indicar que el Programa de Integración Fronteriza no cuenta con Contrapartida Nacional por lo que sus Costos Adicionales serán asumidos mediante una Cooperación Técnica No Reembolsable del BID.

Programa del Sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, con una representación porcentual para cada sector de un 16,67%.

Al mismo tiempo, de acuerdo con las UE/UCP, los costos adicionales por retrasos que ascienden a un 17,59% de los costos totales de los Programas/Proyectos citados anteriormente serían asumidos primordialmente mediante contrapartida y recursos institucionales propios.

Asimismo, se considera oportuno destacar que un 50% de los Programas/Proyectos que presentan costos adicionales por retrasos en la ejecución tienen cobertura nacional.

Al cierre del 2018, el costo adicional de los Programas/Proyectos por concepto de actividades que se han retrasado y/o se retrasarán presentó una disminución de 2,34 puntos porcentuales (p.p), por cuanto pasó de 19,93% al cierre del I Semestre del 2018 a un 17,59% al finalizar el II Semestre 2018. Cabe señalar que el costo marginal disminuyó en US\$12.972.777,21 debido principalmente a la conclusión del Programa de Agua Potable y Saneamiento Básico II en junio pasado y cuyo costo adicional para el I Semestre 2018 ascendía a US\$5.539.398,86. Asimismo, es importante indicar que si bien el Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón no presenta costos adicionales, éste si presenta un retraso en la ejecución del Programa. Aunado a lo anterior, el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica al cierre del periodo presentó una disminución total de sus costos adicionales, manteniendo un retraso estimado de 24 meses.

Resulta significativo aclarar y recordar que la exactitud de la información, relacionada a la cuantificación de costos por retrasos en la ejecución, recae exclusivamente bajo la responsabilidad de las UE/UCP, dado el alto grado de complejidad que implicaría la verificación real de cada caso particular.

Asimismo, al analizar esta información se debe tomar en consideración que los costos generados por retrasos no necesariamente implican que el costo global de un Programa/Proyecto se vaya a incrementar más allá del costo presupuestado originalmente.

V. Problemas presentados durante la ejecución en el II Semestre 2018

Las UE han señalado alrededor de 15 problemas por los cuales los Programas/Proyectos no avanzaron según lo programado durante el II Semestre 2018.

Entre todos los problemas, destacan dos; el más común entre todos los Programas/Proyectos, y el considerado más grave. En la **figura No. 1** se ilustran ambos casos.

Figura 1: Problema *más común* y problema *más grave* reportado entre los Programas/Proyectos en ejecución.



Sobre este particular, la DCP considera que en cuanto a la problemática de Debilidades en la comunicación interna/externa, la misma puede atribuirse a limitaciones en la gestión que se está dando en la propia Unidad Ejecutora, el manejo, formalidad y oportunidad de los canales de comunicación, así como a la priorización a niveles medios de la Institución y que tienen un rol relevante en la ejecución. En este sentido, es muy importante que las autoridades superiores ejerzan o desempeñen su función en cuanto a definiciones estratégicas, seguimiento y la exigencia de rendición de cuentas por parte de las Unidades Ejecutoras y demás entes involucrados en la Ejecución.

En lo que respecta al incumplimiento de contratistas, esta problemática puede ser atribuible a una débil supervisión de la empresa adjudicada para tales finales, así como supervisión ejercida por el propio Organismo Ejecutor a empresa supervisora; asimismo, podrían estar presentes debilidades en los contratos con los proveedores ante la falta de claridad y exigencia en los requerimientos técnicos, así como de calidad, capacidad organizativa y financiera de la empresa, siendo que con respecto esto último, el Organismo Ejecutor debe garantizar que la empresa a adjudicarse tenga solvencia financiera para ejecutar las obras durante todo el plazo contratado.

Las UE señalan otras problemáticas como causas de los atrasos en la ejecución sus actividades, las más importantes se detallan en la Figura No. 2.

Figura 2: Problemas más relevantes que afectan el cumplimiento de las programaciones de ejecución de actividades y de desembolsos.



- **Principales instituciones con endeudamiento externo**

Cinco instituciones conjuntamente representan el 81,22% del endeudamiento externo autorizado con organismos multilaterales y bilaterales; evidenciando el peso y la importancia que tienen como ejecutoras de programas/proyectos dentro del país. Dichas instituciones son CONAVI (17,81%), ICE (17,36%), CCSS (16,89%), AYA (14,63%) y el MOPT (14,54%).

Ahora bien, cabe destacar que ese 81,22% del endeudamiento externo está distribuido en 17 empréstitos; siendo que el AYA y el ICE poseen la mayor cantidad de créditos dentro de la cartera total vigente, asumiendo 5 y 4 respectivamente.

En el **Cuadro 1** se detalla un resumen del estatus de los Programas/Proyectos por institución ejecutora que al 31 de diciembre del 2018 se estaban ejecutando con recursos de endeudamiento externo.

Cuadro 1 Estatus de los Programas/Proyectos financiados con endeudamiento Externo
Según Ejecutor, II Semestre 2018

Ejecutor	Número de Prog/Proy en ejecución	Número de financiamientos	Monto total de los financiamientos (US\$)	Estado del Programa/Proyecto		
						
CONAVI	2	3	\$727.298.975,07	1	1	
ICE	4	4	\$708.993.910,75		2	2
CCSS	2	2	\$690.000.000,00		1	1
AyA	5	5	\$597.402.935,14	3		2
MOPT	2	3	\$594.036.000,00		1	1
CONARE/UNIVERSIDADES	1	1	\$200.000.000,00		1	
MEP / BANCO NACIONAL	1	1	\$167.524.233,50			1
MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ	1	1	\$132.441.110,00			1
COMEX	1	1	\$100.000.000,00	1		
PIMA	1	1	\$48.025.574,58		1	
MICITT	1	1	\$35.000.000,00		1	
ICODER	1	1	\$45.000.000,00	1		
CNE	1	1	\$20.000.000,00			1
RECOPE	1	1	\$19.000.000,00	1		
Total	24	26	\$4.084.722.739,04	7	8	9

Fuente: Dirección de Crédito Público.

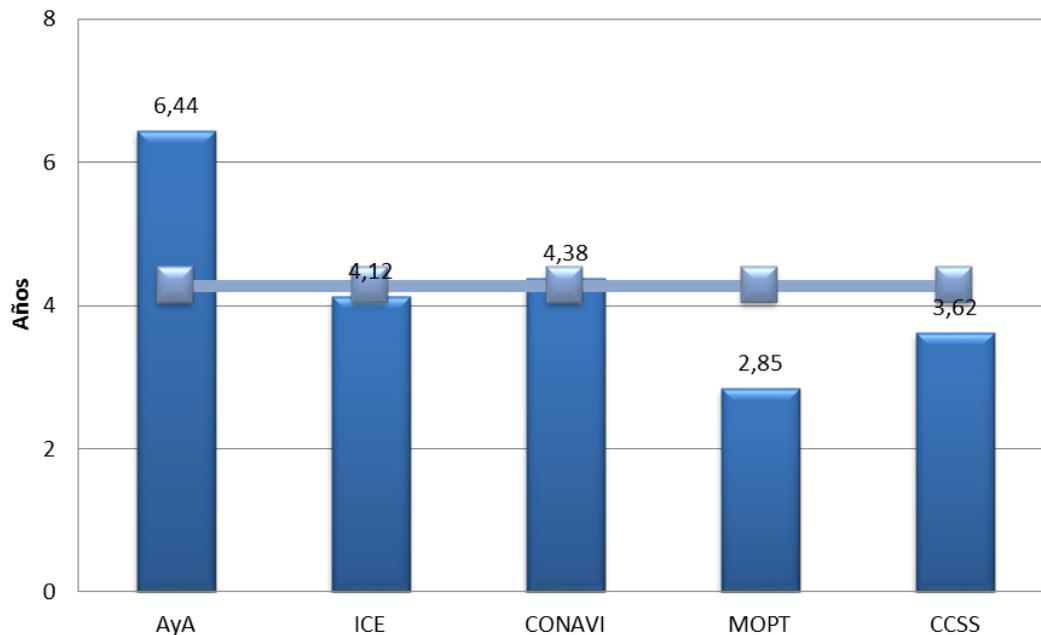
Del Cuadro anterior se desprenden, entre otros aspectos, los siguientes:

- El 79% de los financiamientos suscritos, corresponden a montos iguales o mayores a los US\$100 millones.
- A pesar de que el CONAVI es la institución con el monto total de financiamiento externo más alto de la cartera de créditos, tan solo tiene en ejecución 2 Programas/Proyectos; ninguno de los cuales se encuentra en color verde.
- Los financiamientos más altos fueron contraídos para Programas/Proyectos de Instituciones Autónomas u Órganos Desconcentrados (ICE, CCSS, AyA y CONAVI).
- Solo el 37,5% de los Programas/Proyectos se encuentran en color verde.
- El AyA es la institución con el mayor número de Programas/Proyectos en ejecución; el 60% de ellos se encuentran en estado crítico.
- El 71,4% de los Programas/Proyectos que se encuentra en estado crítico o en rojo, fue financiado por el BCIE.

- En comparación con el informe del II semestre 2017 en que el 17,9% de los Programas/Proyectos se encontraban en categoría crítica, al cierre del 2018 se tiene un 29% de Programas/Proyectos en esa situación.

Por su parte, vale la pena resaltar que el promedio de ejecución de los Programas/Proyectos del AyA es el más alto en relación con el promedio de otras instituciones:

Gráfico 5 Años de ejecución promedio de los empréstitos por institución.
A diciembre 2018



Nota: Se excluye el financiamiento correspondiente al Contrato Comprador de Exportación del Proyecto Ruta 32 (CONAVI), dado que al cierre del Informe no contaba con Efectividad.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

La institución que en promedio tarda más tiempo en ejecutar sus Programas/Proyectos es el AyA, cuyo tiempo promedio de ejecución (6,44 años), superando el promedio de la cartera total de créditos externos (4,27 años¹⁰). Particularmente se destaca, el *Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del ÁMSJ* con 12,11 años de ejecución y el *Programa Abastecimiento del ÁMSJ, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón* con 10,77 años de ejecución.

¹⁰ El tiempo de ejecución promedio mencionado corresponde al plazo de ejecución real de los programas y proyectos desde la fecha de suscripción de los contratos de préstamo.

VI. Acciones/Recomendaciones para solventar problemas

- **Ámbito: Planificación**
 - i. Reglamentar el diseño e implementación de instrumentos de planificación.
 - ii. Definir Manuales Metodológicos para diseño e implementación de los Instrumentos diseñados.
 - iii. Dar asistencia técnica a las rectorías para definir procesos e instrumentos de apoyo a su gestión.

- **Ámbito: Pre inversión**
 - i. Realizar capacitaciones en Gestión de Proyectos (GpP) para el personal que conforma las UE/UCP.
 - ii. Mejorar la coordinación interinstitucional.
 - iii. Priorizar los Programas/Proyectos financiados con endeudamiento.
 - iv. Realizar un seguimiento estricto, sistemático y previo de los trámites que requieren permisos de SETENA.
 - v. Elaborar normativa operativa para estandarizar carteles de licitación.

- **Ámbito: Ejecución**
 - i. Mejorar estrategias de coordinación con las empresas adjudicadas.
 - ii. Aplicar sanciones por incumplimiento a contratistas en los casos que lo amerita.
 - iii. Impulsar Programas/Proyectos que cuenten con estudios de pre inversión.

Con el propósito de ejercer un seguimiento más continuo a la ejecución de los Programas/Proyectos, la DCP continúa implementando seguimientos trimestrales y semestrales, promoviendo una comunicación más fluida y expedita con las UE/UCP y un mayor acercamiento físico con las obras de los Programas/Proyectos a través de las visitas de campo a los mismos.

De igual manera, se continuarán promoviendo reuniones de rendición de cuentas por parte de los responsables de los Programas/Proyectos, en donde se aborden temas relacionados con los avances en ejecución, problemáticas que enfrentan y medidas correctivas tomadas o por tomarse para procurar la buena marcha de los mismos.

Asimismo, otro aspecto relevante dentro de las gestiones que este Ministerio está llevando a cabo en torno a mejorar la gestión y seguimiento de los programas/proyectos financiados con endeudamiento público se encuentra actualmente el desarrollo conjunto entre la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación (DTIC) y la DCP del “Sistema Integrado de Gestión Programas / Proyectos de Endeudamiento Público

(SIGEPEP)”, cuyos objetivos implican el 1) Contar con un sistema que facilite a las Unidades Ejecutoras/Coordinadores de Programas y Proyectos gestionar y administrar los programas y proyectos a su cargo con mayor eficiencia y eficacia desde una plataforma web; 2) Coadyuvar a la DCP a brindar un mayor seguimiento sobre los programas y proyectos, minimizando labores operativas que se realizan en la actualidad por falta de una herramienta automatizada y 3) Contar con una herramienta que brinde alertas e información para la toma de decisiones, a fin de generar de forma oportuna las mejoras que puedan requerirse durante la ejecución de los programas y proyectos incluidos en el Sistema.

Con el propósito de fortalecer las facultades para la planificación y la gerencia de proyectos, la DCP en conjunto con el BID organizó el curso virtual Asociado en Gestión de Proyectos de Desarrollo, el cual se llevó a cabo en los meses de abril y mayo. Dicha capacitación, que contó con la participación de funcionarios de la DCP y de diferentes Unidades Ejecutoras (MOPT, CONAVI, AYA, JAPDEVA, RECOPE, ICE, Teatro Nacional, entre otros) fue impartida bajo la Metodología del PM4R y buscó que los programas/proyectos bajo su responsabilidad se ejecutaran con un enfoque en resultados y considerando los riesgos identificados a través de la aplicación de prácticas y herramientas probadas de la gestión de proyectos.

En ese sentido, se continuará promoviendo la realización de este tipo de actividades, así como la participación en las revisiones de cartera de créditos con los principales Organismos Acreedores; se procurará continuar con la realización de visitas en sitio con mayor frecuencia a los proyectos y se continuará trabajando en la implementación de herramientas tecnológicas para la gestión y seguimiento de los mismos. Todo lo anterior, con miras a contar con información de los Programas/Proyectos de manera más expedita y consistente, destinar la mayor parte del tiempo al análisis de la información, y por otro lado, promover mejoras en la gestión, monitoreo y control de actividades de parte de los Ejecutores.

Elaborado por: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.