



Ministerio de
Hacienda

DIRECCIÓN GENERAL DE
CRÉDITO PÚBLICO

Resumen del Informe Seguimiento del II 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

Marzo 2022



TABLA DE CONTENIDO

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.....	11
IV. CONSIDERACIONES FINALES.....	15

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 II SEMESTRE 2021	10
CUADRO N° 3 ANÁLISIS DEL AVANCE FINANCIERO SEGÚN ACREEDOR, AL II SEMESTRE DEL 2021	11
CUADRO N° 4 PROGRAMAS/PROYECTOS EN EJECUCIÓN QUE ESTIMAN INCREMENTAR LOS RECURSOS DE LA CONTRAPARTIDA NACIONAL AL II SEMESTRE 2021	14
CUADRO N° 5 DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO POR EJECUTOR A DICIEMBRE 2021.....	17
CUADRO N° 6 DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO POR ACREEDOR A DICIEMBRE 2021.....	19
CUADRO N° 7 CARTERA DE CRÉDITOS DE APOYO PRESUPUESTARIO EN EJECUCIÓN FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO 2021.....	25
CUADRO N° 8 PLAN DE FINANCIAMIENTO PARA APOYO PRESUPUESTARIO Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS.....	26

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 GOBIERNO CENTRAL Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO: PARTICIPACIÓN DE LOS ACREEDORES Y EMPRÉSTITOS EXTERNOS AL II SEMESTRE 2021.....	6
GRÁFICO 2 GOBIERNO CENTRAL Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO: EMPRÉSTITOS EXTERNOS POR ORGANISMO.....	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 II 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 7 AJUSTE CONTRAPARTIDA NACIONAL I SEMESTRE 2021, PROYECTO RUTA N°32	12
GRÁFICO 8 CARTERA DE CRÉDITOS: ENDEUDAMIENTO MÁS RELEVANTE SEGÚN ORGANISMO EJECUTOR	16

FIGURAS

FIGURA 1 PROGRAMAS/PROYECTOS EN EJECUCIÓN QUE PROYECTAN VARIACIONES EN SUS COSTOS TOTALES, AL II SEMESTRE 2021	13
FIGURA 2 PROBLEMAS QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS, SEGÚN LAS UE/UCP	21
FIGURA 3 AFECTACIÓN DEL COVID-19 EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS	23
FIGURA 4 ACCIONES TOMADAS POR LAS UE/UCP PARA SUBSANAR LOS PROBLEMAS EN LA EJECUCIÓN	24
FIGURA 5 CAUSAS DE LOS ATRASOS E INCUMPLIMIENTOS DE PROGRAMACIONES EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN, SEGÚN CRITERIO DE LA DCP AL 2021	27
FIGURA 6 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 II 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 II 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 31 de diciembre del 2021, la Cartera de créditos externos de inversión pública autorizada con organismos multilaterales y bilaterales en ejecución, está conformada por un total de 25 préstamos externos de inversión pública, los cuales representan un endeudamiento por US\$3.849,92 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 31/12/2021.

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. Adquisición y Aplicación de Vacunas COVID-19	BCIE 2270
3. Programa de Agua Potable y Saneamiento	BID 2493/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 ¹	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
14. Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica	BIRF 9050-CR

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

Nombre del Programa/Proyecto	Acreedor -Referencia
15. Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32, Tramo: Ruta N° 4 – Limón ²	EXIMBANK 1420203052013111013
16. Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32, Tramo: Ruta N° 4 – Limón ²	EXIMBANK 1420202052013211015
17. Proyecto Geotérmico Borinquen I	JICA CR-P5-2
18. 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, los cuales están constituidos por 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 II Semestre se tiene un monto asignado de US\$855,37 millones, de los cuales se ha ejecutado el 51,35% de los recursos.

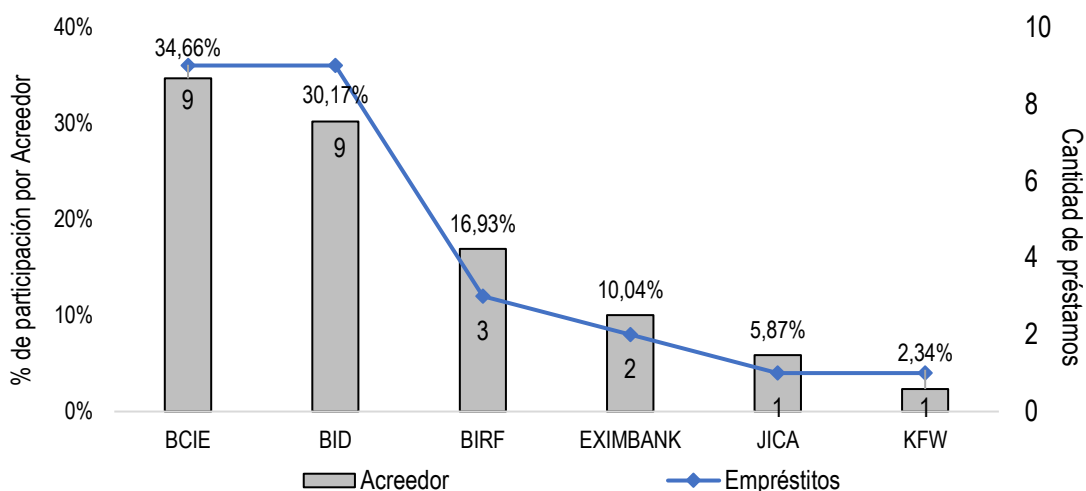
Cartera de acreedores y participación porcentual

Continuando con el análisis de la cartera en mención, se concluye que el mayor acreedor de la cartera contratada³ pasa a ser el BCIE con un 34,66%, seguido del BID y del BIRF (Banco Mundial), en donde en conjunto representan más de las $\frac{3}{4}$ partes de la Cartera desde el punto de vista financiero, con un 81,76% de participación en esta. Mayor detalle sobre esta información está disponible en el siguiente gráfico.

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

³ Cartera Contratada: Implica los créditos externos autorizados en ejecución a la fecha de corte del 31 de diciembre del 2021.

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

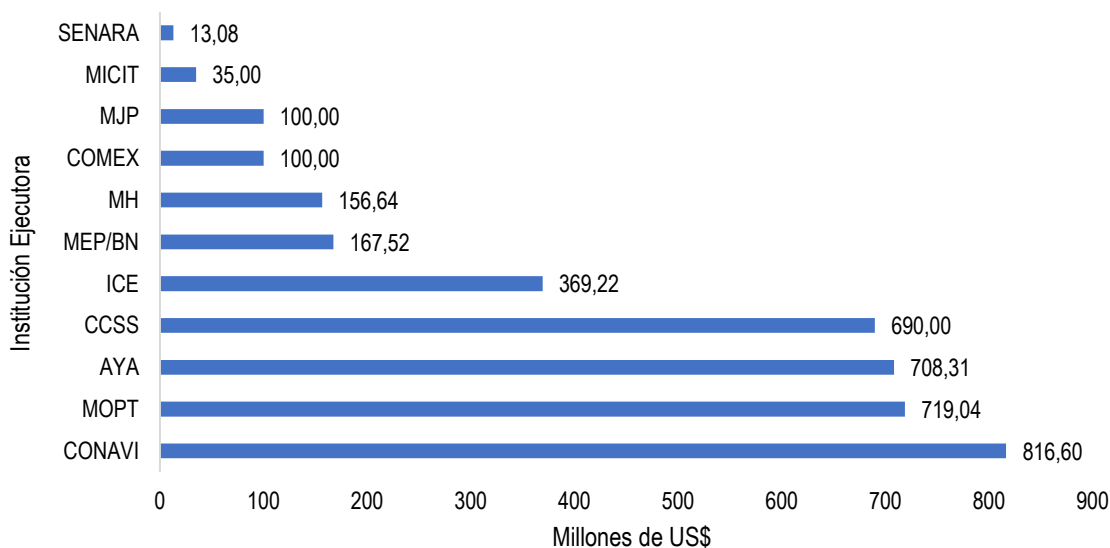


Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda, información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

Participación de las Instituciones Ejecutoras

Desde la perspectiva de los montos contratados, el CONAVI es el Ejecutor que lidera la cartera de créditos de inversión pública al cierre del II Semestre con cuatro endeudamientos para un 21,21% de participación, en segundo lugar, se encuentra el MOPT que tiene también cuatro empréstitos en ejecución, lo que representa un 18,68%. Seguidamente se encuentra el AyA y la CCSS con 7 y 2 financiamientos, para un 18,29% y 17,92% respectivamente, en donde estos cuatro ejecutores lideran el 76,10% 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 Organismo Ejecutor, al II Semestre 2021

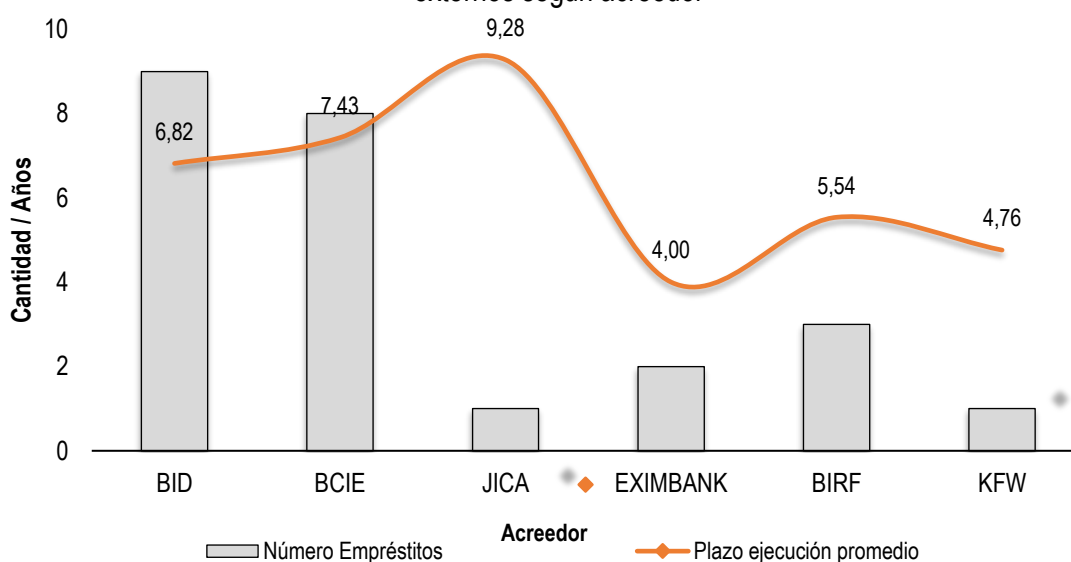


Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

Plazo de ejecución (según la fecha límite de desembolsos vigente)⁴

Al analizar el tiempo promedio en ejecución de los empréstitos por acreedor, al 31 de diciembre 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 9,28 años, mismo plazo que corresponde al periodo de desembolsos de este acreedor; ii) el BCIE, con 8 financiamientos posee un promedio de 7,43 años de ejecución; iii) el BID y el BIRF, con 9 y 3 créditos en ejecución respectivamente, presentan una cartera promedio de 6,18 años (siendo estas de 6,82 años y 5,54 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



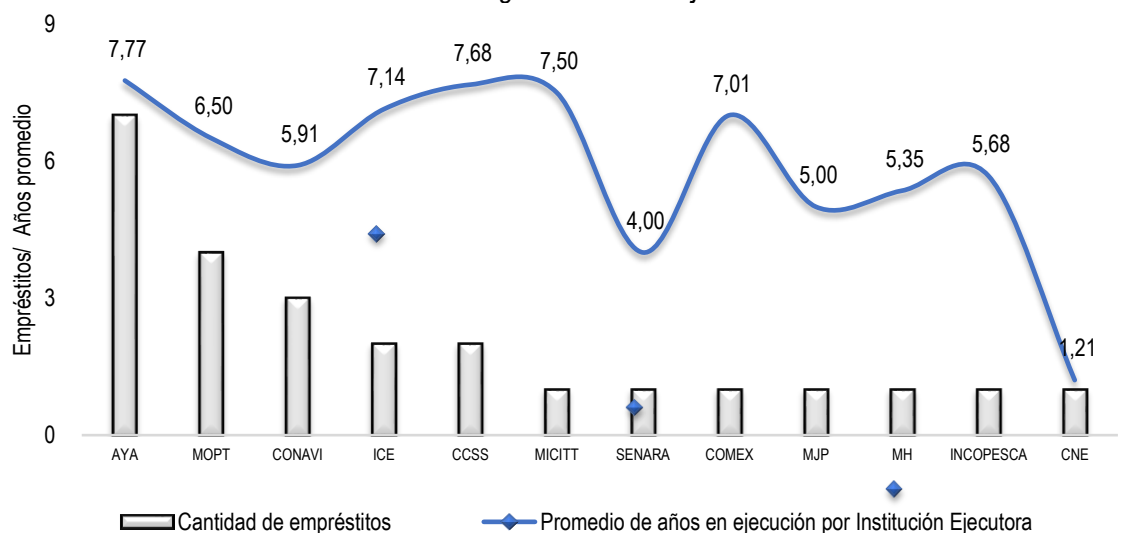
Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

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 (5,90 años); siendo estas el AyA, CCSS, MICITT, COMEX, ICE, MOPT y CONAVI.

Se observa, además, que el AyA es el ejecutor que presenta a la fecha el mayor plazo de ejecución para sus Programas/Proyectos de infraestructura con casi 8 años de ejecución; seguido de la CCSS con un plazo muy similar en promedio para ejecutarlos (7,68 años). Para más detalle ver el siguiente gráfico.

⁴ Se excluye de este análisis al crédito para el Adendum al Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial del BCIE debido a que al 31/12/2021 no habían cumplido las condiciones previas, y, por ende, no habían realizado el primer desembolso, hito que marca la fecha límite de desembolsos para este caso; por lo tanto, se consideran 23 empréstitos en esta sección.

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



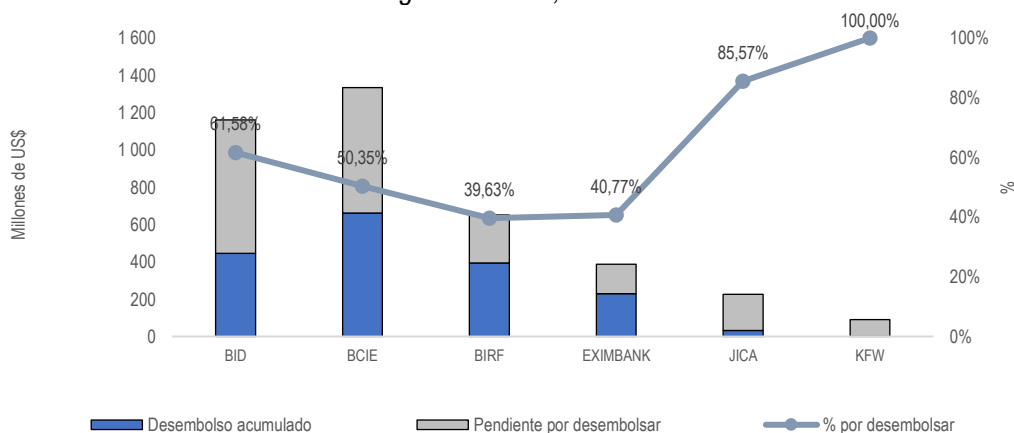
Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

Monto desembolsado

Al 31 de diciembre del 2021, se tiene un monto desembolsado acumulado de US\$1.763,68 millones, el cual equivale al 45,81% del valor total de la cartera de empréstitos de inversión en ejecución, y en donde un 7,96% de ese total desembolsado corresponde a los desembolsos realizados únicamente durante el II Semestre del 2021 (por una suma de US\$140,31 millones).

Asimismo, al analizar el monto desembolsado total por acreedor, se obtiene que un 37,56% corresponde a préstamos con el BCIE, un 25,30% a financiamientos con el BID, y un 22,31% con el BIRF, siendo que en estos tres acreedores se acumula el 85,17% del monto total desembolsado, y el restante 14,83% 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 II Semestre del 2021



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

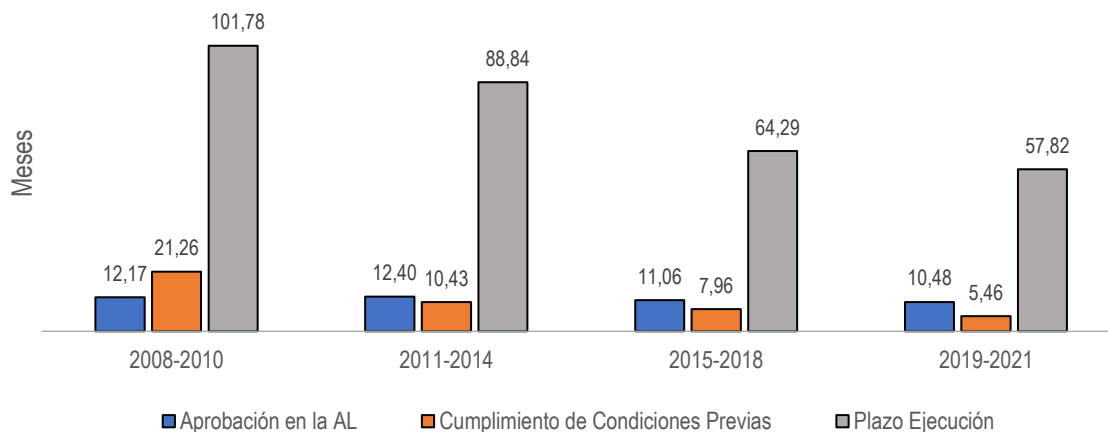
En otro orden de cosas, si se analizan los montos desembolsados acumulados por Institución Ejecutora, se desprende que un 78,60% del total de los mismos lo han desembolsado tres ejecutores, siendo estos el CONAVI, la CCSS, y el MOPT con un 32,26%, 29,65% y un 16,69% respectivamente, sumando un total de US\$1.386,18 millones.

Plazos importantes

Se considera de utilidad caracterizar con mayor detalle a los Programas/Proyectos de inversión que contiene la Cartera de Préstamos con respecto tres variables, a saber: i) tiempo de aprobación de los empréstitos en 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 31 de diciembre del 2021.

Cabe indicar que los Programas/Proyectos analizados en las carteras del 2008 al 2014 incluyen únicamente los Contratos de Préstamos que tienen Garantía Soberana; no obstante, para el período del 2015 en adelante, se incluyen, además, los créditos para los Programas/Proyectos en los que sus 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 muy pocas variaciones desde el 2008 a la fecha, pasando de 12,17 meses en el periodo del 2008-2010 a 10,48 meses en el periodo del 2019 al 2021; es decir, se presenta una ligera disminución y mejora entre periodos, siendo esta de 1,69 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 5,46 meses en el periodo del 2019-2021; es decir, se presenta una reducción del tiempo para el cumplimiento de condiciones previas en 15,80 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 pre-inversión 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 57,82 meses en el periodo actual (2019-2021); es decir, un total de 4,82 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 pre-inversión y aplicación de lecciones aprendidas de otros programas/proyectos, entre otros factores.

Avance Financiero y Avance Físico

- **Físico⁵**

De los 22 Programas/Proyectos analizados, se destaca lo siguiente: i) 15 registraron un avance físico entre un 0,00% a un 49,99% (un 68,18% 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 tanto de muy reciente aprobación como con plazos de ejecución ya intermedios y/o avanzados, y el BIRF, que financia 3 Programas/Proyectos, registra avances extremos, pues el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica reportó un 92,28% de avance con alrededor de casi 5 años en ejecución, mientras el Programa Hacienda Digital y el Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica presentan un 0,63% y 0,00% respectivamente. Ahora bien, para más detalle de la composición del resto de acreedores, a continuación, se presenta el siguiente cuadro.

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

Acreedor	Avance Físico Promedio	Programas/ Proyectos
BID	50,26%	8
BCIE	44,65%	8
BIRF	30,97%	3
EXIMBANK	45,48%	1
JICA	25,67%	1
KFW	17,98%	1
Total		22

Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

⁵ Se excluye del análisis el préstamo "Adquisición y Aplicación de Vacunas COVID-19" debido a la naturaleza del mismo.

- **Financiero**

Realizando un análisis de la cartera en relación al avance financiero alcanzado al 31 de diciembre del 2021, se despliega la siguiente información: i) el 68,00% de los créditos externos (17 de los 25) presentan un avance financiero menor o igual al 49,99%, de los cuales 6 suscribieron sus respectivos Contratos de Préstamo antes del año 2018; ii) el EXIMBANK es el acreedor que presenta el avance financiero promedio más alto, pues registra un 73,38% (dado en gran parte porque el primer crédito, de los 2 que financian la operación de la Ruta N°32, se desembolsó por completo, y el segundo acreedor reportó un 39,75% de avance siendo este el BID; 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 24,00% de los empréstitos (6) 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 II 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	9	6	2	1	39,75%
BCIE	9	6	0	3	38,59%
BIRF	3	2	0	1	31,72%
EXIMBANK	2	1	0	1	73,38%
JICA	1	1	0	0	14,43%
KFW	1	1	0	0	0,00%
Total	25	17	2	6	

Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

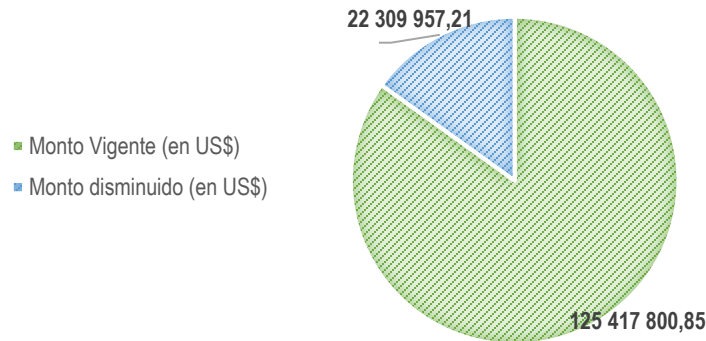
III. Variación de los costos totales de los Programas/Proyectos en ejecución

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

Durante el año 2021, dos Programas/Proyectos, de entre toda la cartera en ejecución, presentaron una modificación en su Plan de Inversión, siendo estos el Proyecto de Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N°32 (EXIMBANK) y el Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón (BCIE 1725).

El primero de ellos se reportó en el I semestre del año, el cual fue el Proyecto de la Ruta N°32, y se trató de una disminución en la Contrapartida Nacional, por un monto de US\$22.309.957,21; lo cual representó una rebaja del 15,10% en el monto original de esa fuente (para ese periodo), tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 7 Ajuste Contrapartida Nacional I Semestre 2021, Proyecto Ruta N°32



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

Lo anterior se presentó dada la exclusión de las obras adicionales, pues en algún momento este costo había sido incluido en el Plan de Inversión; sin embargo, al no haber una formalización en términos de definición de las mismas, costo, financiamiento, entre otros, la Unidad Ejecutora decidió excluirlas hasta tanto las mismas no sean formalizadas.

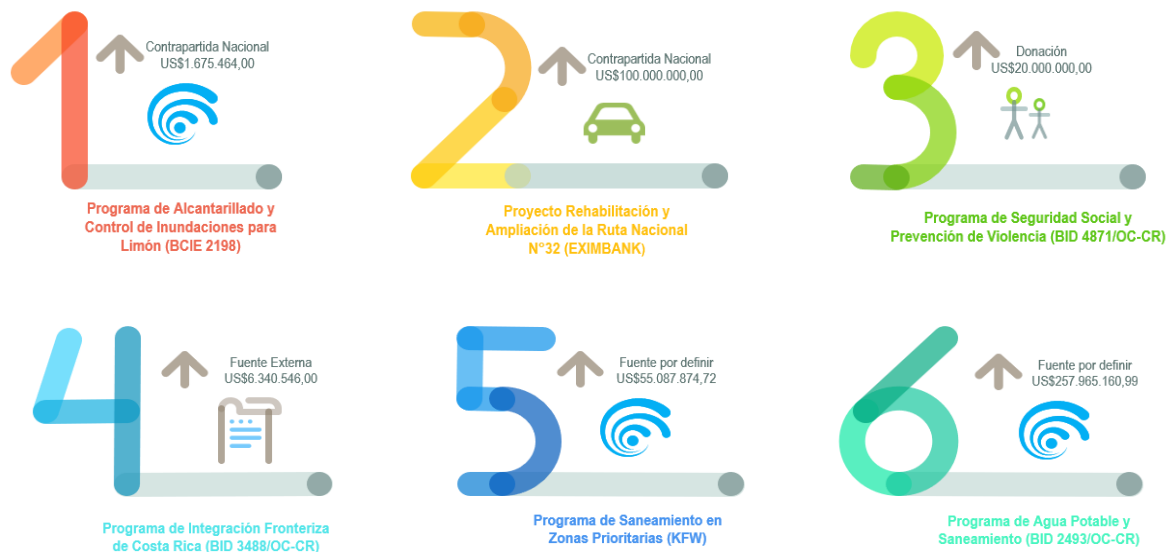
Por otra parte, en el II Semestre, el Proyecto BCIE 1725 concretó una disminución en el monto del empréstito, pues se desobligaron los recursos que no se utilizaron durante el periodo de desembolsos que lo regía, por el orden de US\$4.033.030,00; es decir, el equivalente a un 3,90% del total de crédito. En ese sentido, después del último desembolso (30 de junio 2021) se determinó la subutilización de esos recursos y con ello la reducción del alcance del Proyecto, ya que los proyectos Plan Maestro del Gran Área Metropolitana y Puente para paso elevado en río Agua Caliente - Acueducto Orosi no se ejecutarán.

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 pre-inversión, 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 II Semestre 2021

Figura 1 Programas/Proyectos en ejecución que proyectan variaciones en sus costos totales, al II Semestre 2021



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

En primer lugar, resulta interesante ver la dinámica de las previsiones en los planes de inversión de los Programas/Proyectos de inversión en un año, pues al cierre del I Semestre se habían reportado 5, y un semestre después, en diciembre 2021 esta cifra creció a 6; por lo tanto, se tiene que alrededor del 26,09% del total de los Programas/Proyectos en ejecución, es decir 6 de los 23⁶, estima que presentará un movimiento en sus planes de inversión. Siendo que, 3 de ellos, el BCIE 2198, el del KFW, y BID 2493/OC-CR, pertenecen al mismo sector económico (Salud, Nutrición y Deporte).

Cabe decir que, existe variedad en las fuentes que posiblemente financiarían los cambios en los planes de inversión, pues estarían siendo cubiertas por contrapartida nacional, donación, empréstitos e incluso las Unidades Ejecutoras de 2 Programas aún desconocen con que fuente financiarían estos cambios.

Ahora bien, se evidencia que, al cierre del 2021, el 100,00% de los Programas/Proyectos reportaron que las posibles variaciones en los montos totales de sus planes de inversión serían aumentos.

En ese sentido, se puede indicar que 2 UE/UCP, la del Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón y el del Proyecto Ruta Nacional N°32, reportaron posibles aumentos en la fuente interna, los cuales deben ser seguidos con cautela; ya que, serían movimientos altos. Este detalle se muestra a continuación:

⁶ Se contabilizan 23 Programas/Proyectos en ejecución al II 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.

Cuadro N° 4 Programas/Proyectos en ejecución que estiman incrementar los recursos de la Contrapartida Nacional al II Semestre 2021

Programa/ Proyecto	Monto vigente Contrapartida (en millones US\$)	Monto proyectado a aumentar (en millones US\$)	% estimado de recursos a incrementar
BCIE 2198	1,61	1,68	104,01%
Ruta N°32	125,42	100,00	79,73%

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

En relación a la ejecución de SENARA en el Programa BCIE 2198, se estima que el monto de la Contrapartida Nacional será insuficiente para poder cumplir con los objetivos propuestos, específicamente para los gastos operativos que se generen principalmente durante los años 2022 y 2023 y por algunos retrasos de la ejecución del Programa; para ello la UEP planteó la necesidad a nivel gerencial para que se inicie la gestión de dichos recursos. Con respecto a la ejecución del AyA, la institución estima un incremento de costos en las obras del Alcantarillado Sanitario, específicamente para el Sector I, debido a cambios en materiales (tuberías) por solicitud del ente operador de la instalación y mantenimiento, lo cual se financiaría con recursos institucionales.

Mientras que en el caso del Proyecto que financia el EXIMBANK, se estima que, de reincorporarse el diseño y construcción de las obras adicionales dentro del plan de inversión, las mismas podrían cubrirse con recursos de la contrapartida nacional, lo que generaría un incremento en esta fuente de financiamiento; afectando probablemente el plazo de este Proyecto.

Otro Programa que reportó, en la primera mitad del año, un posible ajuste en su plan de inversión fue el de Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencia (BID 4781/OC-CR), el cual sería producto de recibir una posible donación del acreedor que lo financia, por una suma de US\$20,00 millones; sin embargo, no hay nada definido a la fecha, pues aún se encuentra en análisis por parte del Despacho del MJP. Esta donación tendría como fin ampliar el alcance del Programa para agregar actividades y/o acciones vinculadas con la población migrante.

En relación al Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica, indicaron un posible ajuste en el plan de inversión, el cual sería un aumento de US\$6.340.546,00, producto de la estimación que realizó la UCP conforme la tendencia en el aumento de los costos de la Licitación del Puesto Fronterizo de las Tablillas (esta previsión fue incluida en el II semestre). Estos recursos podrían ser cubiertos por la categoría de imprevistos, pero si esa tendencia se repite en el siguiente proyecto de similar magnitud, CC Peñas Blancas, para mantener las obras en el alcance original si se generaría un sobrecosto, a menos que se reduzca el alcance de las obras.

Un dato a destacar es que, en el I Semestre 2021, se había indicado la importancia de brindar un seguimiento exhaustivo al Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias (el cual es financiado por el KFW) pues era posible que estimaran en el futuro un aumento por costos en su respectivo plan de inversión. Esta situación ya fue reportada para el II Semestre, y estiman un crecimiento en US\$55.087.874,72, pero no tienen definida la fuente que se afectaría, pues el AyA se encuentra buscando fuentes complementarias de financiamiento (estiman que los costos del Programa son insuficientes para realizar las obras, pese a que no han realizado una sola licitación). Adicionalmente, proyectan un incremento del plazo de ejecución de al menos 48 meses, los cuales adjudica a: demoras

en la contratación del consultor de implementación, declaración infructuosa del proceso de precalificación de empresas para la construcción de las cuatro obras del Programa, entre otros.

El siguiente caso se trata del Programa de Agua Potable y Saneamiento, el cual reporta la posible variación más alta del PIV en términos absolutos, pues el AyA estima incrementar su plan de inversión en US\$257.965.160,99 (un monto inferior al reportado en el I Semestre, que fue de US\$270.847.718,55), después de realizar una actualización de los presupuestos de las obras pendientes de ejecutar.

Para finalizar, esta Dirección considera relevante que los distintos Órganos Ejecutores 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 PIV 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.

IV. Consideraciones finales

Cartera de Préstamos de Inversión Pública en ejecución

➔ Cartera de Préstamos de Inversión Pública en ejecución

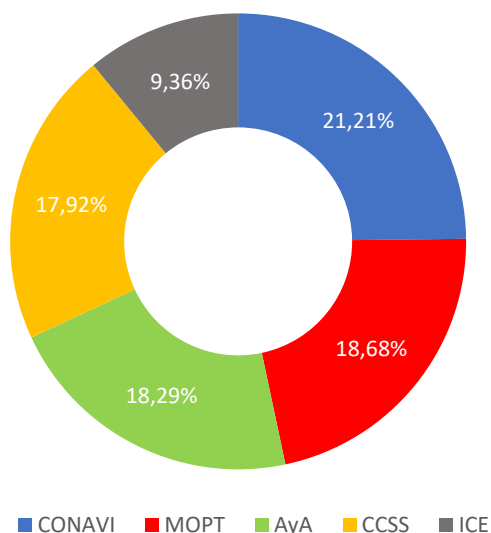
A continuación, las principales conclusiones derivadas del análisis de la ejecución de dicha Cartera:

- a) Durante el 2021 se generaron los siguientes movimientos en la cartera de proyectos y créditos.
 - Finalización⁷ de los siguientes programas/proyectos:
 - Segundo Programa de Desarrollo Eléctrico 2012-2016 (ICE).
 - Proyecto Geotérmico Pailas II - JICA (ICE).
 - Proyecto Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega (PIMA).
 - Proyecto de construcción y equipamiento de infraestructura educativa (MEP).
 - Ingreso de los siguientes programas/proyectos:
 - Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencia (MJP).

⁷ Se refiere a Programas/Proyectos que salieron de la Cartera de créditos dado que finalizaron su ejecución al cierre del 2020 o durante el año 2021.

- Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica, ejecutado (INCOPESCA).
 - Proyecto Adquisición y Aplicación de Vacunas COVID-19 (CNE).
- b) Al finalizar el año, la ejecución de la Cartera de Préstamos de Inversión Pública se concentró en 5 organismos ejecutores y alcanzó el 85,46% de la cartera de créditos externos. El detalle se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 8 Cartera de créditos: Endeudamiento más relevante según organismo ejecutor
A diciembre 2021



Fuente: Dirección de Crédito Público.



- c) Al 31 de diciembre 2021, *el Ejecutor con la asignación de créditos más alto de la Cartera fue el CONAVI, con US\$816,6 millones que corresponden a 4 créditos (2 suscritos con el BCIE y 2 suscritos con el EXIMBANK) que financian 3 Programas/Proyectos.*
- d) *A esa misma fecha de corte, la institución con la mayor cantidad de Programas/Proyectos en ejecución fue el AyA, con 6 Programas/Proyectos ejecutados exclusivamente por esta institución, y un Programa ejecutado en conjunto con el SENARA. Esta institución ejecuta el 18,29% de la cartera⁸.*
- e) *A nivel global, el endeudamiento externo contraído se enfocó principalmente hacia la ejecución de programas/proyectos en el Sector “Infraestructura y transporte”, ejecutados por el MOPT y el CONAVI. Al respecto, al cierre del año 2021, el MOPT y el CONAVI tenían una participación conjunta de 39,89% de la Cartera, en términos de asignación de recursos (con 8 créditos entre ambas instituciones, que financian 6 Programas/Proyectos).*

⁸ Del crédito ejecutado en conjunto con SENARA (Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón), se excluye la porción del financiamiento que le correspondiente al SENARA.

- f) 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 36,55% del total de la Cartera, cuyos ejecutores corresponden al AyA, SENARA y la CCSS.

En lo que respecta al nivel del desempeño que los programas/proyectos tuvieron al cierre del año, en el siguiente cuadro se detalla dicha información por organismo ejecutor.

Cuadro N° 5 Desempeño de los Programas/Proyectos financiados con endeudamiento externo por ejecutor a diciembre 2021

Nombre del Ejecutor	N° de Programas/Proyectos en ejecución	N° de financiamientos	Monto total de los financiamientos (US\$) ^{1/}	Desempeño de los Programas/Proyectos ^{2/}		
						
ICE	2	2	\$360 312 337,10		1	1
CONAVI	3	4	\$816 597 773,12	3		
CCSS	2	2	\$690 000 000,00	1		1
AYA	6	6	\$662 153 617,50	6		
MOPT	3	4	\$719 036 000,00		3	
MH	1	1	\$156 640 000,00		1	
COMEX	1	1	\$100 000 000,00		1	
AYA/SENARA	1	1	\$55 080 000,00	1		
MJP	1	1	\$100 000 000,00		1	
MICIT	1	1	\$35 000 000,00		1	
INCOPESCA	1	1	\$75 100 500,00			1
CNE	1	1	\$80 000 000,00			1
Total	23	25	\$3 849 920 227,72	11	8	4

1/ Conversiones de los créditos en monedas diferentes del dólar, se realizaron utilizando el tipo de cambio al 31/12/2021. Para el caso del Crédito Concesional del Proyecto Ruta 32 (CONAVI), 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”. El desempeño se representa mediante un color: verde "buen desempeño", amarillo "alerta" y rojo "crítico".

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

- a) Al cierre del II Semestre 2021, tan solo un **17,39%** del total de los Programas/Proyectos de la Cartera mostró un **desempeño satisfactorio**.

- En términos financieros, un 18,43% del monto de la Cartera, equivalente a US\$709,60 millones, se caracterizó por una ejecución satisfactoria.
- Dos de los cuatro Programas/Proyectos que manifestaron buen desempeño, iniciaron su ejecución en el II Semestre 2021⁹.
- Uno de los programas con desempeño satisfactorio presenta un avanzado estado de ejecución: BIRF 8593-CR, ejecutado por la CCSS, con avances financiero y físico de

⁹ BIRF 9050-CR: Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica (INCOPESCA), aprobado mediante Ley 10037, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 14/9/2021, BCIE 2070: Proyecto Adquisición y Aplicación de Vacunas COVID-19 (CNE), aprobado mediante Ley 10056, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 1/10/2021.

92,86% y 92,28%, respectivamente, cuya fecha límite de desembolsos vence el 30/04/2022.

- Otro de los proyectos con estas características, es el recién incorporado crédito BCIE 2270, ejecutado por la CNE, el cual reportó a diciembre 2021 un avance financiero de 86,78%.
- b) Un **34,78%** de la Cartera, mostró una **condición de “alerta”** en su ejecución durante este periodo:
- Los organismos ejecutores con programas/proyectos caracterizados por este desempeño fueron: ICE, MOPT, MH, COMEX, MJP y MICITT. Estos ejecutores representan aproximadamente el 50% del total de los ejecutores de la Cartera.
 - En términos financieros, un 34,71% del monto de la Cartera vigente, equivalente a US\$1.336,49 millones, se caracterizó por una ejecución en estado de alerta para finales del año 2021.
 - Los 8 Programas/Proyectos con este desempeño se encuentran en diferentes ciclos de vida de ejecución, algunos iniciando (ejm. BID 4871/OC-CR), unos con varios años de haber comenzado su ejecución (ejm. BID 4507/OC-CR) y otros cercanos a la finalización de la fecha límite de desembolsos (ejm. EXIMBANK 1420202052013211015), o con 100% de avance financiero, pero con recursos externos pendientes de ejecutar (BCIE 2080); en este sentido, los porcentajes de avance físico y financiero son muy variados.
- c) La mayor parte de la Cartera se caracterizó por una **deficiente ejecución (condición crítica)**; en este estado se encuentra el **47,83%** de la misma:
- Destacan dos Programas/Proyectos que históricamente han reportado desempeños deficientes a lo largo de su ejecución, estos son: Proyecto Ruta 32 (CONAVI) y el Programa BCIE 1725 (AyA).
 - En términos financieros, un 46,85% del monto de la Cartera, equivalente a US\$1.803,83 millones, se caracterizó por una ejecución en estado crítico para finales del 2021.
 - Los responsables que ejecutaron programas/proyectos con este desempeño fueron: CONAVI, CCSS, AyA y SENARA. Vale la pena recalcar, que algunos de ellos han reportado este crítico desempeño en el curso de la ejecución de sus Programas/Proyectos.
 - El 64% de los programas/proyectos en esta situación, fueron ejecutados por el AyA¹⁰.
 - Algunos de los programas/proyectos en estado crítico, alcanzarán la fecha límite de desembolsos en el año 2023: Proyecto Ruta 32, BCIE 2129 y BCIE 2198.

¹⁰ Incluye el Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, ejecutado en conjunto entre el AyA y el SENARA.

Los resultados del desempeño de los Programas/Proyectos por acreedor, se ilustran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 6 Desempeño de los programas/proyectos financiados con endeudamiento externo por acreedor a diciembre 2021

Nombre del Acreedor	No. de Prog/Proyectos en ejecución	No. de financiamientos	Monto total de los financiamientos (US\$) ^{1/}	Desempeño de los Programas/Proyectos		
						
BID	8	9	\$1 161 536 000,00	1	6	1
BCIE	9	9	\$1 334 331 200,29	8	0	1
BIRF	3	3	\$651 740 500,00	0	1	2
JICA	1	1	\$225 812 337,10	0	1	0
EXIMBANK	1	2	\$386 542 773,12	1	0	0
KfW	1	1	\$89 957 417,21	1	0	0
Total	23	25	\$3 849 920 227,72	11	8	4

^{1/} Las conversiones de los créditos en monedas diferentes del dólar, se realizaron utilizando el tipo de cambio al 31/12/2021. Para el caso del Crédito Concesional del Proyecto Ruta 32 (CONAVI), el monto en dólares corresponde al monto desembolsado por el EXIMBANK y pagado al Contratista.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

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

- a) Al cierre del año, el acreedor con el monto más alto de financiamientos dentro de la cartera fue el **BCIE**. El monto de sus financiamientos, representaron un 34,66% del monto total de la Cartera. Los Programas/Proyectos que representa, manifestaron el siguiente comportamiento:
 - Pese a haber Programas/Proyectos con avances físicos y financieros significativos (BCIE 2080 y BCIE 1725), el único Proyecto que *reportó un estado satisfactorio fue el BCIE 2270, cuya ley de aprobación al Contrato de Préstamo fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 1/10/2021.*
 - No se reportaron Programas/Proyectos en estado de alerta al cierre del año.
 - El 89% de los Programas/Proyectos financiados por el BCIE, estaban en estado crítico (BCIE 2080, BCIE AM 2080, BCIE 2128, BCIE 1725, BCIE 2129, BCIE 2164, BCIE 2188 y BCIE 2198).
 - En la mayoría de los casos, esta condición se viene arrastrando desde periodos pasados.
 - Las instituciones que ejecutan estos Programas/Proyectos son: CONAVI, CCSS, AyA y SENARA.
 - Todos los Programas/Proyectos financiados por el BCIE y ejecutados por el AyA, manifestaron un desempeño crítico.

b) Con respecto a los Programas/Proyectos financiados por el **BID**, el acreedor con la segunda mayor cartera en ejecución (el monto de sus financiamientos representó un 30,17% del monto total de la cartera), vale la pena destacar:

- Únicamente uno de ocho Programas/Proyectos, reportó un *desempeño satisfactorio*: BID 3589/OC-CR, ejecutado por el ICE, reportó un 39,82% de avance financiero y un 51,82% de avance físico.
- El 75,00% de los Programas/Proyectos financiados por el BID, se encontraban en *estado de alerta* durante al cierre del año (BID 3071/OC-CR, BID 3072/CH-CR, BID 4507/OC-CR, BID 3488/OC-CR, BID 4871/OC-CR, BID 2852/OC-CR y BID 4864/OC-CR).
 - Los ejecutores a cargo de los Programas/Proyectos con esta situación crítica fueron: AyA, MOPT, MH, COMEX, MJP y MICIT.
 - Los Programas/Proyectos que se encontraban en esta categoría de desempeño fueron variados, algunos son de recién ingreso en la cartera (BID 4871/OC-CR), mientras que otros están a pronto a alcanzar la fecha límite de desembolsos (BID 4507/OC-CR); también está el caso del crédito BID 2852/OC-CR, cuya fecha límite de desembolsos se alcanzó durante el III Trimestre 2021. Algunos de estos Programas/Proyectos han sido sujetos de una o dos prórrogas de sus plazos de desembolsos (BID 2852/OC-CR, BID 3071/OC-CR y BID 3072/CH-CR).
- El único programa financiado por el BID que reportó un *desempeño crítico*, fue el *correspondiente al crédito* BID 2493/OC-CR. El mismo es ejecutado por el AyA y al cierre de diciembre reportó un avance financiero de 61,81% y un avance físico de 87,36%; su fecha de finalización está prevista para julio 2024.

c) Otros aspectos que se pueden destacar los Programas/Proyectos catalogados como críticos en la Cartera son los siguientes:

- El BCIE figura como acreedor de una cartera de créditos que históricamente ha registrado desempeños críticos en una importante cantidad de Programas/Proyectos (8 créditos a la fecha de corte).
- El AyA continúa siendo un ejecutor de Programas/Proyectos caracterizado históricamente por ejecuciones deficientes. Toda su cartera de Programas/Proyectos reportó un desempeño crítico¹¹.
- Al igual que el AyA, todos los Programas/Proyectos ejecutados por el CONAVI, tuvieron un desempeño deficiente al cierre del año¹².

¹¹ Se incluye el Proyecto BCIE 2198, ejecutado conjuntamente entre el AyA y SENARA.

¹² Los dos créditos asociados al EXIMBANK, financian el mismo proyecto (Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32, Tramo: Ruta N° 4 – Limón).

- El único programa que financia el KfW (ejecutado por el AyA), mantuvo una condición crítica durante la mayor parte del año (con excepción del I Trimestre 2021, en la que el programa estaba en estado de alerta).
- El único proyecto que financia el EXIMBANK (ejecutado por el CONAVI), continuamente reporta desempeños críticos; siendo que a lo largo de los 5 años de ejecución¹³, no ha mejorado.

➔ Principales problemas manifestados por las UE/UCP

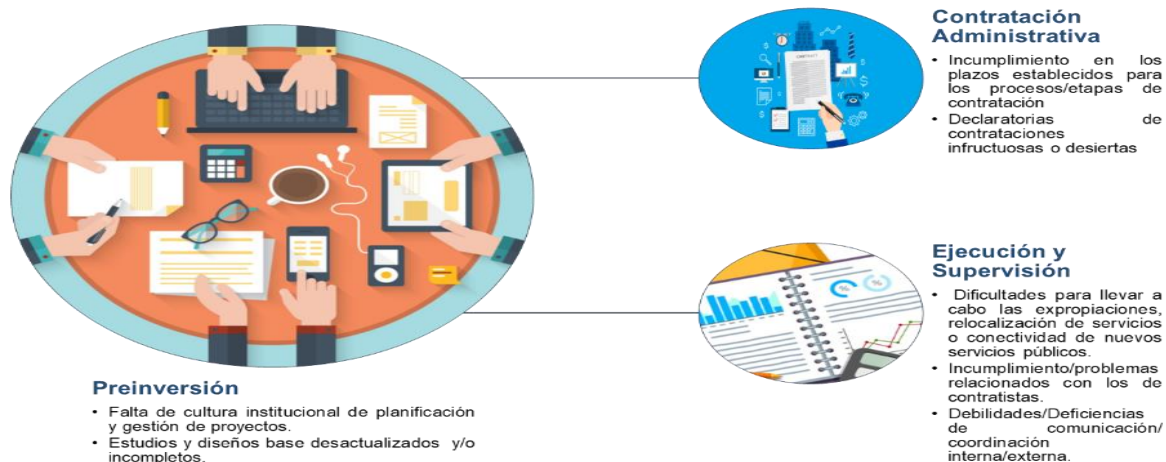
Como se desprende de la información anotada en las secciones anteriores, la mayor parte de la cartera se caracterizó por desempeños críticos o en estado de alerta, estas dos condiciones representaron en conjunto al cierre del 2021, un **82,61% del total de la cartera de Programas/Proyectos**.

La ejecución se vio afectada por las siguientes situaciones:

- Incumplimiento de las programaciones de avance físico y financiero y ejecución de recursos externos/internos.
- Presencia de problemas que afectaron la ejecución del Programa/Proyecto.
- Estimación de riesgos de alta probabilidad de ocurrencia y alto impacto.
- Gestión de prórrogas.

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 año 2021.

Figura 2 Problemas que afectaron la ejecución de los Programas/Proyectos, según las UE/UCP A diciembre 2021



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

¹³ El inicio de ejecución del Proyecto Ruta 32, arrancó en diciembre 2016, a partir de la Nota de Efectividad otorgada por el EXIMBANK. Estos créditos fueron aprobados en la Asamblea Legislativa en febrero 2015.

Algunos elementos relevantes a considerar respecto a las problemáticas presentadas en los Programas/Proyectos son:

- a) Los problemas reportados por las UE/UCP se pueden catalogar en tres temas principales: 1) problemas de pre-inversión, 2) dificultades a nivel de contratación administrativa y 3) problemas en la ejecución y supervisión de los proyectos.
- b) A nivel de **Pre-inversión**, durante el año se destacaron dos problemas: **“Falta de cultura institucional de planificación y gestión de proyectos”** y **“Estudios y diseños base desactualizados y/o incompletos”**; sin embargo, también se reportaron inconvenientes relacionados con la **“Falta de planificación en la definición/cesión/compra de terrenos”**. Los dos primeros sobresalieron durante el 2021. Algunos ejecutores que reportaron estas situaciones fueron: AyA, MOPT y MICITT.
- c) En el ámbito de la **Contratación Administrativa**, el principal problema manifestado por las UE/UCP fue el **“Incumplimiento en los plazos establecidos para los procesos/etapas de contratación”**. Esta, es la principal dificultad, reportada por las UE/UCP, que generó atrasos en la ejecución de Programas/Proyectos llevados a cabo por el MOPT, MH, AyA y CONAVI. Adicionalmente, se presentaron dos problemas: **Declaratorias de contrataciones infructuosas o desiertas** y **Apelaciones a las adjudicaciones (incluye actos de adjudicación)**.
- d) *En relación con la Ejecución y Supervisión de Programas/Proyectos, se tienen varias situaciones que generaron incumplimientos en las programaciones: **Dificultades para llevar a cabo las expropiaciones, relocalización de servicios o conectividad de nuevos servicios públicos; Incumplimiento/problemas relacionados con los de contratistas y Debilidades/Deficiencias de comunicación/coordinación interna/externa.*** Los ejecutores que reportaron la presencia de estas situaciones durante diferentes momentos del 2021 fueron: CONAVI, CCSS, AyA, MOPT y MICITT.
- e) Durante el año 2021, un porcentaje significativo de Programas/Proyectos mantuvieron los problemas destacados en la figura anterior.
- f) Los errores y/omisiones correspondientes a etapa de Pre-inversión, generan serias dificultades en la ejecución, con la correspondiente necesidad de tomar medidas que requieren de más tiempo y recursos, de los estimados para esta etapa.

Durante dicho año, algunos Programas/Proyectos manifestaron afectación en la ejecución como consecuencia de situaciones derivadas de la pandemia del **COVID 19**. Las principales situaciones presentadas en estos casos, se pueden resumir en la siguiente figura:

Figura 3 Afectación del COVID-19 en la ejecución de los Programas/Proyectos Año 2021



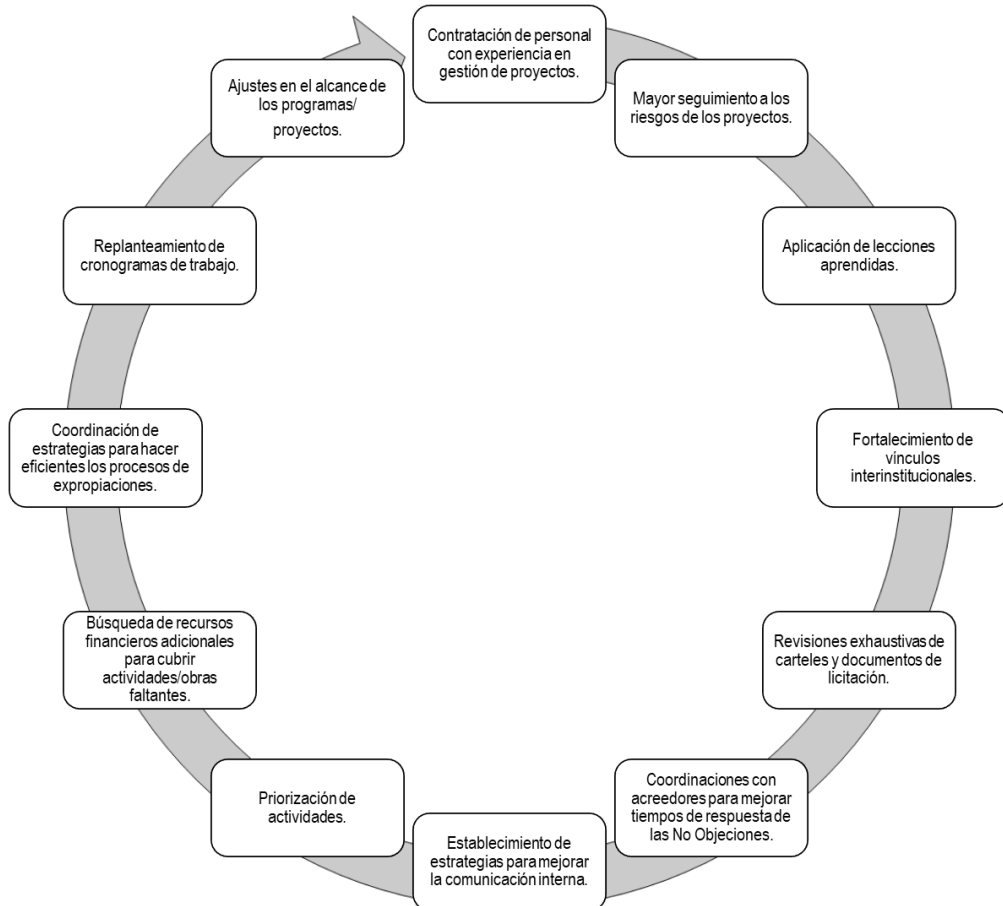
Fuente: Dirección de Crédito Público con base en información suministrada por las UE/UCP.

En razón de la pandemia, las UE/UCP han manifestado afectaciones en términos de tiempo, costo y alcance; siendo el *tiempo* la principal afectación. Adicionalmente, algunas instituciones han indicado que podrían requerir un mayor plazo para finalizar la ejecución de sus Programas/Proyectos.

➔ **Acciones correctivas de las UE/UCP, ante los problemas presentados en la ejecución de sus Programas/proyectos durante el año 2021.**

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 atender las problemáticas que enfrentan en sus respectivos programas/proyectos.

Figura 4 Acciones tomadas por las UE/UCP para subsanar los problemas en la ejecución Año 2021



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

➔ Cartera de programas/proyectos de apoyo presupuestario.

Cartera de créditos de Apoyo Presupuestario

En el año 2021 se aprobó mediante Ley N°9988 la contratación de dos préstamos de apoyo presupuestario para financiar el Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización; asimismo, 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 DEG¹⁴, y mediante Ley N°10105 se aprobaron los contratos de préstamos que financian el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal II y el Programa de Emergencia para el Fortalecimiento Fiscal y Restaurar el Crecimiento, 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.

¹⁴ DEG se refiere a Derechos Especiales de Giro.

Cuadro N° 7 Cartera de créditos de apoyo presupuestario en ejecución financiados con endeudamiento externo 2021

Programa/Proyecto	Acreedor	Moneda del préstamo	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\$	300.000.000	300.000.000
	BIRF	US\$	300.000.000	300.000.000
Apoyo para la recuperación post pandemia y consolidación fiscal ^{2/}	FMI	DEG	1.237.490.000	1.778.000.000
Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal II	BID	US\$	250.000.000	250.000.000
Programa de Emergencia para el Fortalecimiento Fiscal y Restaurar el Crecimiento ^{3/}	BID	US\$	250.000.000	250.000.000
Total				US\$2.878.000.000

1/ El financiamiento que corresponde al BIRF fue desembolsado en su totalidad y el del BCIE ha desembolsado US\$30 millones.

2/ Se han desembolsado US\$293,6 millones.

3/ Este financiamiento fue desembolsado en su totalidad.

Fuente: Dirección de Crédito Público.

Como se ha manifestado en otros informes, la ejecución de esta cartera de préstamos de apoyo presupuestario 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, así como para impulsar la reactivación económica y la consolidación fiscal. Activar este plan de financiamiento facilitó 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. 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\$2.878 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° 8 Plan de financiamiento para apoyo presupuestario y mitigación de los efectos por COVID-19 -Millones de US\$-

Organismo	2022 (millones de US\$)	2023 (millones de US\$)	Estado actual
AFD – Programa de Apoyo Presupuestario basado en Políticas para Implementar la Trayectoria Sostenible e Inclusiva de Costa Rica ^{1/}	170,4		Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley 22.831. Contrato de Préstamo suscrito el 14 de octubre del 2021.
BIRF - Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo para la Gestión Fiscal y de Descarbonización	300		Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley 22.830. Contrato de Préstamo suscrito el 30 de agosto del 2021.
CAF – Línea de Crédito para Apoyo a la Respuesta al COVID-19	50		Proyecto de Ley remitido a Leyes y Decretos. Contrato de Préstamo suscrito el 23 de diciembre del 2020.
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 – II Programa de Apoyo Presupuestario con base en reforma de políticas de Apoyo al Plan de Descarbonización de Costa Rica ^{1/}	170,4		En proceso de estructuración.
BID - II Programa de Apoyo Presupuestario con base en reforma de políticas de Apoyo al Plan de Descarbonización de Costa Rica	200		En proceso de estructuración.
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.
AFD – Programa de Apoyo Presupuestario ^{2/}		113,6	En proceso de estructuración.
BID – Programa de Apoyo Presupuestario		200	En proceso de estructuración
BIRF - IV Programa de Apoyo a las Finanzas Públicas (DPL)		200	En proceso de estructuración.

^{1/} El monto del empréstito es de 150 millones de Euros o su equivalente en dólares, siendo que al 17 de febrero el monto en dólares equivale a US\$170,4 millones.

^{2/} El monto del empréstito es de 100 millones de Euros o su equivalente en dólares, siendo que al 17 de febrero el monto en dólares equivale a US\$113,6 millones.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Estos financiamientos son parte integral de la estrategia de financiamiento para el 2022 y 2023, 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**

Los programas/proyectos en ejecución que componen la presente cartera de inversión pública pese a que son heterogéneos entre sí, presentan como común denominador sus altos niveles de complejidad. Lo anterior, implica que, desde sus respectivas estructuraciones, los Organismos Ejecutores deben tener claridad sobre varios elementos y procesos clave a gestionar para alcanzar su éxito, tales como: una clara definición del alcance de sus objetivos, la planificación necesaria y con el detalle y estructura del trabajo que van a requerir los mismos, estudios de pre-inversión 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 otros, y que si no se gestionan oportuna y correctamente, propiciarán tarde o temprano, problemas en la ejecución.

Conforme la experiencia que ha venido acumulando esta Dirección, 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 de forma significativa en el deterioro de sus niveles de desempeño, y que propician constantes estancamientos y reprocesos de actividades clave en los mismos.

Figura 5 Causas de los atrasos e incumplimientos de programaciones en la ejecución de los Programas y Proyectos de inversión, según criterio de la DCP al 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 pre-inversión, 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 precisamente de una deficiente o incompleta preinversión y debilidades de planificación, y por lo general, impactan seriamente 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 o inadecuada planificación, y, en donde se ven afectados no solo el alcance de los mismos, sino que son repetitivos los errores, omisiones o reprocesos en estudios y 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 iniciar obras y el correcto desarrollo de las actividades.

De ahí la importancia de que los Organismos Ejecutores inviertan mayores recursos y esfuerzos en la formulación, evaluación y planificación de sus nuevos Programas/proyectos, y que los mismos sean robustecidos por medio de la aplicación de las lecciones aprendidas de anteriores estructuraciones y ejecuciones y mediante la implementación de buenas prácticas en gestión de proyectos.

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 Proyectos¹⁵:

Una importante cantidad de Programas/proyectos se enfrentan a dificultades complejas durante la etapa de ejecución debido a las tres causas citadas en este punto, las cuales tienen una estrecha relación entre sí, 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.

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 muestra resultados satisfactorios.

De tal forma, los Organismos Ejecutores tienen la obligación de asegurarse, que previo a llevar a cabo esta iniciativas, cuenten no solo con una estructura robusta para ejecutar los mismos, sino que también con el recurso humano suficiente y dedicado para atender de forma diligente todas las tareas y

¹⁵ 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".

actividades que se generen durante la ejecución de los Programas/proyectos, y que este personal posea, a su vez, los perfiles técnicos específicos y experiencia que le permitan ejercer correctamente y de forma eficaz y eficiente el desempeño de sus funciones. Si bien esto es básico y fundamental, estas condiciones se agudizan cuando dentro de la Institución Ejecutora hay más de un Programa/Proyecto ejecutándose a la vez, y se requiere del apoyo de otras áreas o direcciones institucionales para que procesen parte del trabajo de la(s) Unidad(es) Ejecutora(s), como por ejemplo, la proveeduría, financiero, legal, entre otras, generándose mucho más presión y dificultad para priorizar la atención de las necesidades los mismos, lo cual, se ha visto que repercute adversamente de forma importante en el desempeño de la ejecución de los mismos.

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

En múltiples 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, o bien, ante apelaciones a los actos de adjudicación, 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 materializado como producto de debilidades técnicas y de procedimientos, omisiones y errores aplicados en el diseño de los carteles por parte de los Ejecutores, 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 también los términos de referencia y las reglas específicas que van a regir cada contratación estén totalmente claras. No menos importante es el considerar que, en los casos de que el cartel deba ser efectuado directamente por la UE/UCP, cobra gran 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.

Otro aspecto a considerar, y que se ha manifestado en informes anteriores, es también el que los especialistas de adquisiciones en los Organismos Ejecutores 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 6 Principales Acciones tomadas por la DCP en el marco del seguimiento



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Importante resaltar respecto al tema anteriormente mencionado de las adquisiciones/expropiaciones de terrenos y la relocalización de los servicios públicos necesarios para la implementación de los Programas/proyectos, que la Dirección de Crédito Público le ha externado al MIDEPLAN la importancia de valorar la incorporación de estos temas desde la fase de preinversión, sobre todo, cuando el endeudamiento público será utilizado para financiar propiamente la ejecución de los proyectos.

En el marco de la actualización de normativa que está realizando el MIDEPLAN se consideró oportuno el que replantee el momento de atención de estos temas, valorando incorporar en la fase de preinversión la exigibilidad de que las Instituciones Ejecutoras cuenten con un porcentaje mínimo importante de terrenos ya expropiados o adquiridos, y que tengan coordinados procesos de relocalización de servicios públicos con los entes competentes y formalizados compromisos institucionales. Lo anterior, coadyuvará a gestionar de forma eficaz y eficiente los programas/proyectos.

De no realizarse un cambio en el tratamiento de los mismos en el ciclo de vida de los proyectos, continuarán constituyéndose en "cuellos de botella" y generando las mismas problemáticas que conocemos y que son reiterativas en la ejecución y gestión de los proyectos, y que tienen sus impactos en términos de sobrecostos y atrasos importantes en la ejecución, deteriorándose la oportunidad de las obras, bienes y servicios.