



Informe

Informe de Seguimiento del I Semestre 2023 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
Octubre, 2023



MINISTERIO
DE HACIENDA

GOBIERNO
DE COSTA RICA



Tabla de contenido

I. Introducción.....	3
II. Objetivo.....	5
III. Análisis general de la Cartera de Créditos.....	6
IV. Análisis de la cartera por Organismo Ejecutor.....	19
V. Variaciones en el monto total de los Planes de Inversión de los Programas/Proyectos en ejecución.....	25
VI. Conclusiones.....	30
VII. Recomendaciones.....	40

Tabla de Gráficos

Gráfico N° 1. Comparativo de Planificación de Desembolsos, respecto de la ejecución de desembolsos de la Cartera General del actual quinquenio.....	13
Gráfico N° 2. Comparativo de la Cartera General en cuanto a número de Empréstitos y Plazos Promedio de Ejecución del periodo 2020-2023.....	15
Gráfico N° 3. Contraste de Financiamiento Externo de la Cartera General respecto de la dimensión de la Contrapartida al 30 de junio 2023.....	18

Tabla de Figuras

Figura N° 1. Problemas más representativos de la Cartera General al 30 de junio 2023.....	11
Figura N° 2. Número de créditos y participación (%) de los Organismos Ejecutores dentro del monto total de la cartera, I Semestre 2023.....	19
Figura N°3. Participación de los Acreedores en los Programas/Proyectos que desarrollan los principales Ejecutores, I Semestre 2023.....	20
Figura N° 4. Datos de Organismos Ejecutores al I Semestre 2023.....	21
Figura N° 5. Principales problemas que enfrentan los Organismos Ejecutores, I Semestre 2023..	22
Figura N° 6. Análisis de prórrogas al I Semestre 2023.....	23
Figura N° 7. Aspectos considerados en el Formulario.....	26

Tabla de Cuadros

Cuadro N° 1. Operaciones crediticias del Gobierno Central.....	7
Cuadro N° 2. Operaciones crediticias del resto del Sector Público.....	8
Cuadro N° 3. Criterio de Evaluación del Desempeño Programas y/o Proyectos.....	8
Cuadro N° 4. Estadísticas por Acreedor.....	9



Informe de Seguimiento del I Semestre 2023 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público

I. Introducción.

La gestión de la deuda pública y la ejecución de programas y/o proyectos financiados a través de los créditos externos representan un elemento fundamental en el desarrollo económico y social de Costa Rica. La capacidad de las instituciones gubernamentales para administrar eficientemente estos recursos es crucial para asegurar el cumplimiento de los objetivos no solo a nivel de los respectivos contratos de préstamos sino los nacionales que descansan sobre la correcta implementación de estas iniciativas. En este contexto, es fundamental considerar el significativo papel que desempeñan los distintos bancos acreedores (también conocidos como Organismos Financieros) en este proceso, por cuanto su función no solo corresponde a la financiación de las obras, bienes o servicios contempladas en cada iniciativa, sino también involucra, entre otras, el seguimiento y apoyo cercano que brindan a los distintos Organismos Ejecutores (OE) y sus Unidades Ejecutoras/Coordinadoras de Programas/Proyectos (UEs/UCPs) para coadyuvar a alcanzar dichos objetivos.

Es así como los Organismos Financieros, tanto nacionales como internacionales, son actores clave en el ciclo de la deuda pública, ya que proporcionan los recursos financieros necesarios para la implementación de programas y proyectos estratégicos que impactan directamente en el desarrollo del país. Su participación activa en el otorgamiento de préstamos y en la supervisión de los mismos no solo facilita el acceso a fondos necesarios, sino que también impulsa una gestión responsable de los recursos financieros.

La Dirección de Crédito Público (DCP) como Órgano Rector del Subsistema de Crédito Público y responsable de girar lineamientos en el ámbito de seguimiento a los participantes del Subsistema de conformidad con la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos –Ley N° 8131-, es quien da seguimiento continuo a las UE/UCP de Programas/Proyectos financiados con endeudamiento externo.

El presente informe de seguimiento tiene como propósito proporcionar una visión integral y crítica sobre la ejecución de programas y proyectos financiados con endeudamiento público, cuya implementación está a cargo de las Unidades Ejecutoras/Coordinadoras de las Entidades del Gobierno Central y el Resto del Sector Público de Costa Rica-, considerando la importancia de mantener una estrecha colaboración y comunicación con los bancos acreedores. A través de este análisis, se busca evaluar el desempeño de los programas/proyectos en términos de su eficiencia y efectividad en el cumplimiento de sus metas, así como su contribución a los objetivos de desarrollo y bienestar del país, bajo un enfoque de transparencia en la divulgación de la información a la ciudadanía.



Al cierre del período cubierto por este Informe, se desprende que se han realizado avances significativos en la implementación de varios proyectos clave que abarcan diversas áreas, desde infraestructura hasta programas sociales, considerando el apoyo y financiamiento de los Organismos Financieros. La gestión adecuada de estos recursos es esencial para facultar la inversión productiva, la generación de empleo y el fortalecimiento de la infraestructura básica, elementos que son fundamentales para el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses.

En este contexto, este informe de seguimiento se convierte en una herramienta esencial para la rendición de cuentas y la toma de decisiones informadas, proporcionando a los actores involucrados, desde los tomadores de decisiones hasta la ciudadanía en general, una visión objetiva y basada en datos primarios sobre el estado de la ejecución de los programas y/o proyectos financiados con endeudamiento público en Costa Rica. Esta información que se presenta en el informe es fundamental para propiciar que estos recursos se utilicen de manera eficaz y sostenible, contribuyendo al desarrollo integral del país y al bienestar de la población, así como efectuar las recomendaciones o advertencias que la DCP estime convenientes a los Ejecutores, cuando corresponda, para coadyuvar a alcanzar dichos fines.



II. Objetivo

Objetivo general

Analizar el desempeño¹ de la ejecución de los Programas/Proyectos de inversión pública que son financiados mediante créditos externos a efectos de coadyuvar a que el proceso de ejecución de los recursos se realice de una manera eficaz y eficiente, así como aplicar las recomendaciones o advertencias necesarias a las UE/UCPs cuando corresponda para tales fines.

Objetivos específicos

- Presentar a las Unidades Ejecutoras/Coordinadoras (UE/UCP), los Organismos Financieros, entre otros actores, así como a la ciudadanía en general, el estado de avance de las principales actividades/obras de los Programas/Proyectos de inversión pública y evaluar su desempeño en relación con sus programaciones.
- Recomendar o advertir a los Órganos Ejecutores, cuando proceda, acciones a implementar para subsanar y/o mitigar los problemas y/o riesgos existentes en la ejecución de los Programas/Proyectos.
- Identificar y calcular indicadores clave para evaluar el rendimiento de los Programas/Proyectos de inversión pública.
- Analizar y destacar los problemas y riesgos más significativos que afectan la ejecución de los Programas/Proyectos, así como las estrategias y medidas correctivas implementadas por las UE/UCP para su debida atención.
- Fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de proyectos financiados con deuda pública, enfatizando la importancia de una planificación, gestión, control, monitoreo y evaluación efectiva, así como la necesidad de registrar y compartir lecciones aprendidas oportunamente.

¹ Para analizar y clasificar el desempeño de los Programas/Proyectos de Inversión financiados con endeudamiento externo se utiliza la "Metodología para la clasificación del desempeño de los Programas/Proyectos"



III. Análisis general de la Cartera de Créditos Externos en Ejecución

Cartera crediticia en ejecución y sus generalidades

Costa Rica registra a su haber, una importante cartera de Programas y Proyectos de inversión pública en fase de ejecución al cierre del primer semestre de 2023, la cual ha sido mayoritariamente impulsada mediante operaciones crediticias con Organismos Financieros externos multilaterales o bilaterales, y desarrollada con el fin de robustecer diversas áreas relacionadas con potabilización y saneamiento de agua, construcción, rehabilitación y ampliación de vías nacionales, energía, así como competitividad para mayor atracción de inversión extranjera e interconexión fronteriza con los países vecinos, en aras de generar en conjunto, beneficios e incremento en la calidad de vida de la sociedad costarricense y las futuras generaciones.

La Cartera crediticia en ejecución al 30 de junio de 2023, se encuentra integrada por un total de 23 Programas y Proyectos, vinculados con 25² empréstitos, mismos que ascienden a un monto total de \$4.186.697.387,68, concertados con diversos organismos financieros de la banca internacional y regional para el desarrollo (BCIE, BID, BIRF, JICA, EXIMBANK, y KfW).

Mantiene esta Cartera, relación aproximada de 1 sobre 20 con el PIB³ proyectado por BCCR para el 2023, al representar el 4,90% del mismo. Es importante que, a medida que aspectos de la economía nacional y macroeconómicos sienten las bases para un escenario de factibilidad financiera, se puedan agregar nuevas iniciativas de Programas y Proyectos al universo de la Cartera analizada en el presente informe, en aras de dar continuidad al avance en la senda de un desarrollo país sostenible, inclusivo, resiliente, que permee todas las esferas sociales, al tiempo que facilite a las finanzas públicas el sostenimiento de las medidas establecidas y el servicio de la deuda que factibilizó desde un principio el cumplimiento de los objetivos del portafolio de iniciativas.

Los siguientes cuadros aportan mayor detalle sobre la conformación de la Cartera al corte del semestre analizado:

² Existe una diferencia en la relación de 23 Programas y Proyectos, financiados mediante 25 créditos, justificada en el doble financiamiento requerido por el PIT, y el Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32.

³ Según información tomada de [web](#) del BCCR el 22 de agosto 2023, el PIB a precios de mercado proyectado para 2023 es 46.770.045,6 millones de colones, lo que dividido por el tipo cambiario de venta para el Sector Público No Bancario del 30 de junio 2023 ([547,86](#)) representa un PIB a precios de mercado dolarizado de \$85.368.608.038,55.



Cuadro N° 1. Operaciones crediticias del Gobierno Central.⁴

N°	Acreedor - Referencia	Programa o Proyecto
1	BCIE 2198	Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón
2	BCIE 2270	Adquisición y Aplicación de Vacunas COVID-19
3	BCIE 2220	Proyecto de Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del río Tempisque y Comunidades Costeras (PAACUME)
4	BID 3072/CH-CR	Programa de Infraestructura de Transporte
5	BID 3071/OC-CR	Programa de Infraestructura de Transporte
6	BID 2493/OC-CR	Programa de Agua Potable y Saneamiento
7	BID 3488/OC-CR	Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica
8	BID 4871/OC-CR	Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencia
9	BID 4864/OC-CR	Programa de Infraestructura Vial y Promoción de Asociaciones Público-Privadas
10	BID 3589/OC-CR	Primer Programa de Energía Renovable, Transmisión y Distribución de Electricidad
11	BID 4507/OC-CR	Programa Red Vial Cantonal II
12	BIRF 9050-CR	Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica
13	BIRF 9075-CR	Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario
14	BIRF 8593-CR	Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica
15	EXIMBANK 1420203052013111013	Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32 ⁵
16	EXIMBANK 1420202052013211015	Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32
17	JICA CR-P5-2	Proyecto Geotérmico Borinquen I
18	KfW-28568	Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias

Fuente: Elaboración propia DCP, MH.

⁴ El Gobierno es prestatario o garante en estos préstamos, los cuales han sido organizados en el cuadro para efectos de orden, utilizando criterios de a) orden alfabético con base en el Acreedor y b) orden ascendente según monto dolarizado de la operación (en caso del 5^{to} crédito, excepcionalmente se situó después del 4^{to}, debido a que ambos 4^{to} y 5^{to} financian el Programa de Infraestructura de Transporte conocido como PIT).

⁵ El Proyecto "Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32", se encuentra vinculado a dos créditos, numerados en líneas 15 y 16.



Cuadro N° 2. Operaciones crediticias del resto del Sector Público.⁶

N°	Acreeedor - Referencia	Programa o Proyecto
1	BCIE 1725	Programa Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón
2	BCIE 2188-A	Programa de Acueductos y Alcantarillados en Ciudades Costeras y construcción del Laboratorio Nacional de Aguas (PAACC)
3	BCIE 2129	Proyecto de Reducción de Agua No Contabilizada y Optimización de la Eficiencia Energética en el GAM
4	BCIE 2164	Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado Sanitario de Juanito Mora de Puntarenas
5	BCIE 2128	Programa de Renovación de la Infraestructura y Equipamiento Hospitalario
6	BCIE 2080	Programa Obras Estratégicas de Infraestructura Vial
7	BCIE AM 2080	Ampliación Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial

Fuente: Elaboración propia DCP, MH.

Desempeño por Acreeedor

La DCP, mediante su Metodología de Clasificación de Desempeño de Programas/Proyectos Financiados con Endeudamiento Externo⁷, analiza periódicamente la totalidad de la Cartera, con lo cual se busca determinar mediante diversos indicadores sobre avance financiero, físico, cantidad del plazo de ejecución transcurrido al 30 de junio, entre otros factores, el tipo de desempeño global presentado por cada uno de los Programas y Proyectos, a dicho corte:

Cuadro N° 3. Criterio de Evaluación del Desempeño Programas y/o Proyectos

Desempeño	Color Semáforo	Criterio
Crítico		para aquellos con desempeño de 0,00% a 59,99%.
Alerta		para proyectos ubicados de 60,00% a 79,99%.
Buen Desempeño		para los ubicados de 80,00% a 100,00%.

Fuente. Elaboración propia DCP, documento Metodología de Clasificación de Desempeño antes citada.

⁶ Los préstamos han sido organizados para efectos de orden en Cuadro 2, utilizando el criterio de a) orden ascendente según monto dolarizado de la operación (en el caso del 7^{mo} crédito, excepcionalmente se situó después del BCIE 2080, debido a que constituye una ampliación de este último).

⁷ Dicha metodología está disponible en el siguiente link:

[MetodologiaClasificacionDesempenoProgramasProyectosFinanciadosConEndeudamientoExterno.pdf \(hacienda.go.cr\)](http://hacienda.go.cr/MetodologiaClasificacionDesempenoProgramasProyectosFinanciadosConEndeudamientoExterno.pdf)



Cuadro N° 4. Estadísticas por Acreedor

Nombre del Acreedor	No. de Prog./Proyectos en Ejecución	No. de Financiamientos	Monto Total de los Financiamientos (US\$)	Estatus de los Programas/Proyectos		
BCIE	10	10	1 755 279 957,29	5	3	2
BID	7	8	1 126 536 000,00	1	6	0
BIRF	3	3	651 740 500,00	0	2	1
EXIMBANK	1	2	386 542 773,12	1	0	0
JICA	1	1	180 018 008,03	0	1	0
KFW	1	1	86 580 149,23	1	0	0
Total	23	25	4 186 697 387,68	8	12	3

Fuente: Elaboración propia DCP, MH.

Del cuadro anterior, se destacan los siguientes puntos relevantes:

- **BCIE**, Acreedor que cuenta con el 41,93% del monto total de la Cartera en ejecución contratada, muestra un estado crítico en el 50% de los Programas o Proyectos que financia. Desde una perspectiva de Cartera general, un 62,50% de los créditos de la Cartera catalogados en estado crítico pertenecen al BCIE al cierre del I Semestre. Tras evidenciarse los datos de los indicadores antes descritos, resulta sumamente necesario por su parte, un mayor acompañamiento del Banco y la facilitación de capacitación dirigida a las Unidades Ejecutoras a cargo de los mismos, para propiciar una mejora real y medible, en el desempeño de los Programas y Proyectos que conforman su cartera, con énfasis en aquellos con crítico desempeño y en estado de alerta, donde destacan, a su vez, con estos bajos niveles de desempeño la gran parte de las iniciativas que ejecuta el AyA, así como las del SENARA .
- Un importante conjunto de Programas conforma la Cartera del **BID**, de la cual, producto de los datos generados en el cuadro anterior, es notable un 85,71%, es decir, 6 de las iniciativas que financia, se clasificaron en estado de alerta según desempeño, y solamente una, en estado crítico. Las primeras 6, representan el 50% de la Cartera general en ejecución que se encuentra en dicho estado, con lo cual, es muy importante que, dados los resultados generados, el Banco continúe, de conformidad con su rol de banco de desarrollo, redoblando esfuerzos en brindar acompañamiento, apoyo técnico y seguimiento a las UE's que tienen bajo su responsabilidad la implementación de estos programas. Esto generará impactos positivos que podrían mover un sector importante de la Cartera general, a obtener



“buen desempeño” a futuro, con las valiosas implicaciones que supondría este importante hecho, en el desarrollo país.

- Respecto de la Cartera financiada por el **BIRF**, esta presenta un 66,67% (equivalente a dos Programas/Proyectos) en estado de alerta y clasificado con buen desempeño un solo Programa, o en su defecto el 33,33% de la Cartera de este actor de la banca para el desarrollo. Dado el desempeño presentado en los tres Programas/Proyectos, es de vital importancia mantener y reforzar todas aquellas medidas por parte del Banco, en aras de brindar el seguimiento y apoyo necesarios para las UE's/OE's durante la implementación de las iniciativas, así como de aquellas medidas que desarrollan, con el fin de que estos programas/proyectos puedan ejecutarse una manera eficiente.
- El restante 15,60% del monto global de la Cartera, se encuentra distribuido en tres Programas/Proyectos financiados por EXIMBANK, JICA y KfW, en los relevantes sectores de obras públicas y transportes, ambiente y energía, así como salud y, en donde en su conjunto recibe clasificación de estado crítico para un 66,67% de los Programas/Proyectos, y un 33,33% fue determinado en estado de alerta. Tras dichas realidades, resulta urgente la implementación de acciones de mayor impacto, por parte de estos tres Acreedores, con el fin de lograr una mejora integral de los Programas/Proyectos, cuyo fin es, al igual que el del resto de la Cartera, abonar al desarrollo nacional.
- La Cartera de los Programas/Proyectos de Inversión Pública financiados con endeudamiento externo, con muy escasos signos de mejoría respecto de las clasificaciones de desempeño obtenidas con corte a diciembre 2022 (disminuyó en 1 la cantidad de Programas/Proyectos en estado crítico, y aumentó en igual cantidad, aquellos con buen desempeño), llama nuevamente a la reflexión sobre la efectividad de las acciones tomadas a lo interno de las (os) UE's/OE's, en torno a la activa recopilación, organización e implementación de lecciones aprendidas generadas por parte de estos en los Programas/Proyectos actuales, así como en las que puedan trasladarse a los futuros integrantes de la Cartera. Esto, según las mejores prácticas internacionales en gerencia de proyectos, tema que también se ha manifestado en ocasiones anteriores a los Ejecutores por parte de esta Dirección.

Análisis de la Cartera: problemáticas

Una Cartera como la analizada en el presente, se ve realmente determinada e influida por múltiples factores, tales como:

- Una amplia dispersión de las actividades u obras a desarrollarse a través del territorio nacional,



- La vasta cantidad de disímiles actores intervinientes,
- Un gran acervo documental de leyes, estándares, políticas, procedimientos y lineamientos que le aplican y condicionan,
- Así como la reconocida complejidad y especialización que reviste a nivel mundial el tema de gestión de Proyectos.

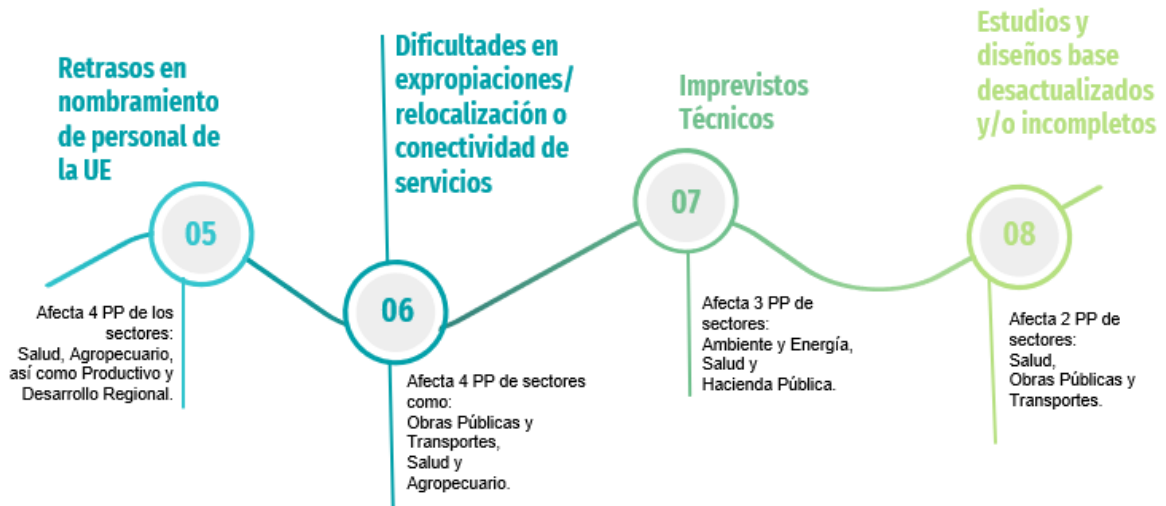
En un contexto de innegable variabilidad y vastedad de actores y elementos endógenos del Subsistema de Crédito Público⁸, como exógenos al mismo, es natural la existencia u ocurrencia de problemas de distintas índoles y magnitudes, que desde luego, dificultan y ralentizan el desempeño de los Programas y Proyectos de esta Cartera.

Adicionalmente, con base en los distintos problemas presentes en la Cartera en ejecución con corte al I Semestre 2023 (y que fueron agrupados en tres grupos denominados *Problemas de Preinversión*, *Problemas de Contratación Administrativa* y *Problemas de Ejecución y Supervisión*), se lleva a cabo por la UCSEP una clasificación para determinar las problemáticas de mayor ocurrencia e impacto, tras lo cual, los ocho problemas principales se encuentran plasmados en la siguiente figura:

Figura N° 1. Problemas más representativos de la Cartera General al 30 de junio 2023



⁸ Ver "Artículo 78.- Definición" de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131: "El Subsistema de Crédito Público estará conformado por los mecanismos y procedimientos utilizados, así como por los organismos que participan en la obtención, el seguimiento y control de los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público, de mediano y largo plazo." Información tomada de la [web](#) de SINALEVI, el 31 de agosto del corriente.



Fuente: Elaboración propia DCP, MH.

Analizado lo previo, es corolario que en tres importantes áreas de impacto generalizado en la Cartera (Problemas de Preinversión⁹, Problemas de Contratación Administrativa y Problemas de Ejecución y Supervisión), es imprescindible para los Acreedores y Ejecutores implementar medidas conjuntas de monitoreo y control para atender eficazmente todas las problemáticas que deterioran de forma relevante los indicadores de avance físico y financiero en la Cartera, mismos que detonan la necesidad de prórrogas (a los periodos de condiciones previas al primer desembolso, así como al plazo de vencimiento para desembolsar los recursos del crédito), el incurrir en mayores costos por obsolescencia y desactualización de los estudios y diseños realizados, reducción de alcances iniciales, e incrementos de pagos país por concepto de comisiones de compromiso, entre otros.

Consecuentemente, es pertinente la valoración de acciones y estrategias concretas a implementar por parte de los Organismos Ejecutores y las UE/UCP a su cargo, así como de los Acreedores que financian estas iniciativas, en calidad de actores de la banca para el desarrollo, tanto en la actualidad como a futuro, para desde una perspectiva de previsión y planificación estratégica, se puedan lograr mejores resultados en cada Programa/Proyecto y bajo una perspectiva sostenible, mediante el aseguramiento del grado de corrección de todas las acciones desarrolladas en el ámbito de las tres áreas destacadas (con foto central en los ocho problemas que requieren atención prioritaria al presente, y preventiva de cara al futuro para los Programas y Proyectos que han de implementarse).

⁹ Aunque la mayoría de los problemas relacionados con Preinversión, se relacionan con temas ocurridos durante la fase de preinversión del Programa/Proyecto (problemas relacionados con estudios y diseños incompletos, deficientes, desactualizados, u otros), también hacen referencia a uno que puede manifestarse posteriormente a dicha etapa, tal como la falta de cultura de Proyectos en el Órgano Ejecutor, lo cual está relacionado con una cultura incipiente en este sentido, y un OE que debe crecer e implementar no solo en la UE (o mejorar las prácticas actuales para lograr la madurez de su cultura), sino también en el resto de su organización, las mejores prácticas que los faculten para la adecuada consecución de los objetivos de cada Programa/Proyecto.

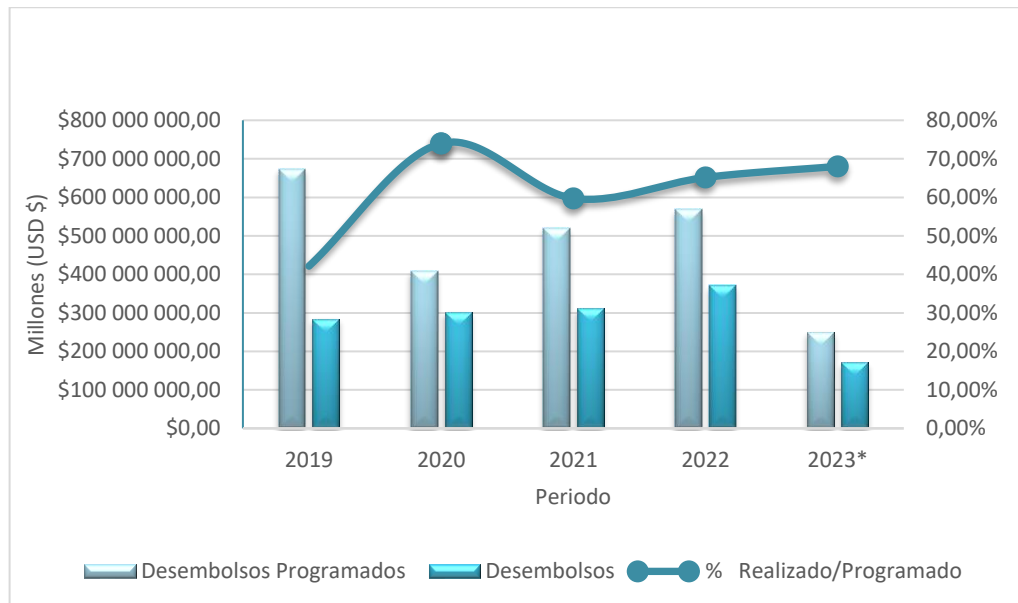


Monto global de desembolsos del Período Vs. Monto Programado

Es destacable el hecho de que la Cartera contratada, la cual asciende a un monto total de USD \$4.186.697.387,68, acumuló al corte del I Semestre 2023, un monto desembolsado por USD \$2.266.127.076,86, lo cual representa un 54,13% de Cartera ya desembolsado.

En línea con lo anterior, se tiene que durante el I Semestre ya concluido, se desembolsaron USD \$170.362.815,83, USD \$80.000.581,90 por debajo de la suma proyectada USD \$250.363.397,73, con lo cual los avances financieros acumulados programado y real generales de Cartera, se situaron en 56,10% y 54,19% respectivamente.

Gráfico N° 1. Comparativo de Planificación de Desembolsos, respecto de la ejecución de desembolsos de la Cartera General del actual quinquenio¹⁰



Fuente: Elaboración propia DCP, MH con información extraída del Sistema SIGADE y los contratos de préstamo.

De este gráfico quinquenal¹¹, en el cual se demuestra el contraste entre las programaciones de las UE's y los desembolsos realizados, es evidente que el 2023, de continuar durante todo el año con la misma tendencia de % realizado generado durante el I Semestre (indicador conformado de dividir el desembolso semestral/anual real, entre el desembolso semestral/anual proyectado por la UE desde diciembre anterior al periodo de estudio), sería el segundo año de la muestra analizada, que

¹⁰ Los montos proyectados de desembolso para cada uno de los periodos 2019-2023, fueron tomados exclusivamente de las programaciones anuales realizadas por cada UE con corte a diciembre, en las cuales consignan el monto proyectado a ser desembolsado el siguiente año. Se excluyeron las reprogramaciones realizadas por las UE's en los informes con corte al I Semestre de cada año sobre el semestre siguiente.

¹¹ *Los cálculos realizados para el monto proyectado y desembolsado de 2023, incluyen únicamente los montos correspondientes al I Semestre.



evidencia mayor grado de cumplimiento de las proyecciones de programación de desembolso, con un 68,05%, tan solo superado por el 74,01% obtenido en 2020.

Esto sienta los precedentes para afirmar que la Cartera, desde la perspectiva de análisis quinquenal, ha venido en aumento durante el último lustro, en cuanto a aumentos sostenidos podría expresarse, en torno a desembolsos, y, durante los últimos tres años, ha mantenido una tendencia también al alza, en cuanto al % realizado, lo cual, muestra una situación de relativa mejora en las capacidades de planificación y para brindar proyecciones más acertadas por parte de las UE's en cuanto a las programaciones (la capacidad de emitir proyecciones acertadas en temas de desembolsos concretados, se ve afectada multifactorialmente, dada la intervención de programación de actividades y demanda de recursos por parte de las UE's, riesgos que se materialicen antes de lo previsto o con mayores impactos a los previstos, problemas inesperados que ralenticen o imposibiliten la erogación de fondos y por ende el incremento de demanda por mayores fondos de fuente externa, y hasta la atracción o aversión al riesgo a la hora de emitir proyecciones, entre otros).

Plazo de ejecución promedio de los créditos externos según acreedor

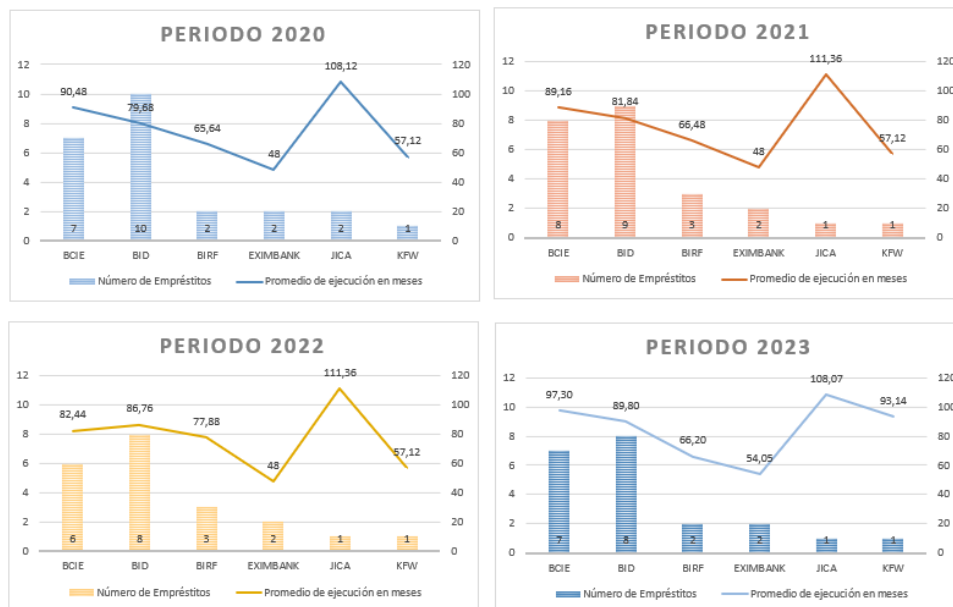
Un dato con alta relevancia respecto del plazo de ejecución de la Cartera es el Plazo Promedio de Ejecución de los créditos (PPE), el cual establece una estimación sobre la cantidad de años que en promedio los Programas y Proyectos de la Cartera, serán ejecutados.

El PPE, reviste un alto grado de inferencia respecto del estado general de la Cartera, o bien de los subsectores de Cartera vinculados a cada Acreedor, debido a que cuando este plazo promedio se ve modificado, a periodos mayores a los originalmente plasmados en los contratos de préstamo de cada empréstito, es motivado este fenómeno de forma multicausal, es decir, debido a la ocurrencia de diversas problemáticas como las abordadas supra, mismas con potencial de originar retrasos, necesidad de actualización de estudios base, solicitudes de prórrogas a las condiciones previas y a los plazos de desembolso de recursos, entre otros, por lo cual se ven incrementados los plazos de ejecución de los Programas y Proyectos, afectando consecuentemente las cifras generales o por subsector (según banco de referencia).

De la misma forma, puede inferirse con alto grado de certeza, a partir de las cifras a continuación brindadas, la generalizada necesidad aun existente de mayor y más efectivo acompañamiento y seguimiento por parte de los Organismos Ejecutores a sus respectivas UE/UCP, así como de los Acreedores a cada uno de los Programas/Proyectos financiados con sus fondos, entre otras medidas para propiciar una ejecución más eficiente a dichas iniciativas.



Gráfico N° 2. Comparativo de la Cartera General en cuanto a número de Empréstitos y Plazos Promedio de Ejecución del periodo 2020-2023



Fuente: Elaboración propia DCP, MH con información extraída del Sistema SIGADE y los contratos de préstamo.

En el anterior conjunto de gráficos se aporta la información relacionada con plazo de ejecución promedio de los créditos externos según Acreedor, así como la cantidad de préstamos integrantes de cada subsector de Cartera también según cada Acreedor, de los años correspondientes a la presente década.

Reflexiones con base en la información:

- Comparativamente, desde 2020, se muestra una marcada tendencia generalizada al alza del plazo de ejecución de créditos a nivel de Cartera, que se acentuó particularmente de 2022 al presente, con un incremento generalizado, si se compara la generalidad de la cartera de dicho año, con respecto a los datos de 2023; en sentido inverso, la tendencia evidenciada en cuanto a operaciones en Cartera, dado que en 2020-21 la Cartera contó con 24 préstamos y para 2022-23 reduce la cifra a 21 operaciones crediticias. No obstante, la reducción de operaciones, no reduce los cada vez más largos plazos de ejecución, la complejidad que todas las restantes revisten, así como las problemáticas que les afectan, las áreas en las cuales adolecen, y por ende, continúa vigente la necesidad de mayores y más significativas acciones e involucramiento por parte de cada Acreedor, en el proceso coadyuvante junto con los OE's y el MH, este último coadyuvando conforme su ámbito de acción, ya que sus esfuerzos son decisivos para el mayor y más pronto desarrollo país.



- **BCIE**, entre los Acreedores de mayor peso en la Cartera, posee en 2020 siete empréstitos, y a través del recorrido hasta 2023, los incrementa, disminuye e incrementa de nuevo los mismos, para alcanzar nuevamente 7 operaciones crediticias. Desde la perspectiva del plazo promedio de ejecución, su clara tendencia fue a la baja los primeros tres años, sin embargo, al 2023 incrementó casi en 15 meses el promedio de su cartera, para ubicarse en el punto más alto de los cuatro años en revisión, lo cual representa un claro mensaje en términos de necesidades de cambio en cuanto a sus estrategias de seguimiento a las operaciones que posee, en donde hay varias operaciones que requirieron o requerirán incrementar su plazo de desembolsos o de cierre para poder ejecutarse, afectando notablemente el rendimiento del indicador.
- **BID**, uno de los Acreedores de mayor impacto en la Cartera, al contar con uno de los subsectores de esta con mayor cantidad de operaciones crediticias, muestra una tendencia a la baja respecto de la cantidad de las mismas a partir de 2020. Contó con diez dicho año, y con una tendencia de disminución de uno por año, alcanza en 2022 8 préstamos, hecho que se mantiene en 2023. En sentido contrario, se registró una firme tendencia a incrementar los plazos de ejecución promedio del subsector de Cartera al cual se vincula, iniciando en 2020 con 79,68, que se incrementa paulatinamente hasta 89,80, es decir, unos 10 meses más que en 2020. Hecho que indubitadamente señala necesidades reales de cambio en las prácticas y periodos durante los cuales ejecutan actividades de seguimiento a las operaciones crediticias que respalda, para lograr mayor eficiencia en los avances financiero y físico de los Programas/Proyectos financiados.
- **BIRF**¹², registra un aumento momentáneo de empréstitos durante los años 2021-22, para, para disminuir nuevamente a dos, durante el 2023. Registra el pico más alto en cuanto al promedio de ejecución del subsector de cartera que tiene asignado durante el 2022 alcanzando la cantidad de 77,88 meses y retornando en 2023 a valores similares a los de inicios de década, con un promedio de 66,20 meses para las operaciones crediticias que mantiene.
- Interesante la estabilidad en el caso de **EXIMBANK**, desde 2020 en cuanto a cantidad de créditos y plazo promedio de ejecución, hecho que cambió para 2023 al gestionarse una prórroga que elevó el promedio a 54,05 meses.
- Llamativo respecto de **JICA**, que el subsector de Cartera al cual está vinculado, a partir de 2020 a 2021 disminuyó a un solo préstamo, sin embargo, ha sobresalido con los mayores plazos de ejecución promedio de toda la Cartera durante el periodo de referencia, y el crédito presente durante 2021-23 no cuenta interesantemente con prórroga, lo cual se

¹² El Crédito de Gestión por Resultados de la C.C.S.S., se trabajó para 2023 bajo el supuesto de ser excluido de la Cartera, dado que la totalidad de los fondos fueron ya desembolsados.



relaciona a que el plazo de ejecución desde un principio asignado fue muy elevado en comparación con la generalidad de la Cartera.

- Es interesante el analizar la evolución de Cartera desde 2020 a la fecha. Si detenidamente se observa los patrones y tendencias encontrados en los diversos actores presentes de la banca para el desarrollo, los plazos promedio de ejecución que promedian los créditos que respaldan y la cantidad de operaciones que cada ente tiene, es bastante similar año con año. Es viable deducir que, dada la naturaleza de los empréstitos y sus Programas y Proyectos ligados, constituyen, por ende, una Cartera relativamente estable a través de los años en cuanto a la volatilidad de estas variables, por tanto, existe la presunción fundamentada que para apreciar cambios relevantes de la misma, debe comparársele en momentos que estén a cuatro o cinco años de diferencia.

Eso sí, en la medida que se dé una participación más activa por parte de cada Acreedor como coadyuvante de los esfuerzos que los Ejecutores realizan, es muy posible que, será más viable lograr disminuir los plazos promedio de ejecución de cada subsector de Cartera como del promedio global de la misma, así como generar ciclos de vida de Proyectos más cortos y lograr una salida más eficiente para estos, al sufrir los mismos una menor cantidad de problemáticas, con la lógica disminución en lo conducente, de necesidades de prórroga y los consecuentes beneficios económicos y de bienestar país que esto generaría.

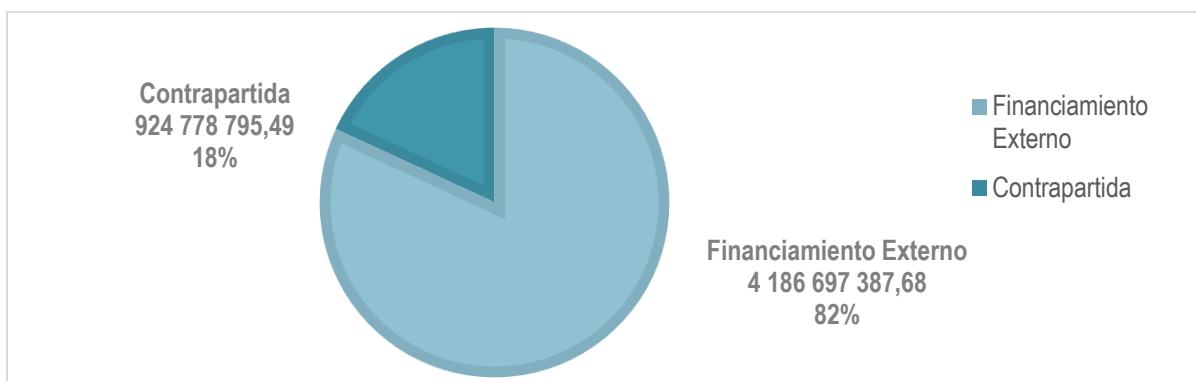
Contrapartida Nacional/Institucional: monto total y monto ejecutado y su peso respecto a la Cartera

Si bien es innegable la gran relevancia conllevada por el financiamiento externo provisto por cada uno de los destacados actores de la banca para el desarrollo ya abordados, de igual manera es de vital importancia para más del 50% de la Cartera de préstamos en estudio, la denominada contrapartida nacional/institucional. Esta, constituye un aporte local, recursos económicos provistos por nuestro país, en aras de coadyuvar con los fondos de fuente externa, en la consecución de los objetivos de cada Programa/Proyecto.

El Monto de la Contrapartida Nacional vigente con corte al I Semestre 2023, es de USD \$924.778.795,49, de los cuales para el fin de dicho periodo habían sido ejecutados USD \$492.281.280,13, es decir, un 53,23% del aporte nacional en apoyo a la implementación de los Programas/Proyectos de inversión que se llevan a cabo.



Gráfico N° 3. Contraste de Financiamiento Externo de la Cartera General respecto de la dimensión de la Contrapartida al 30 de junio 2023 (valores absolutos en US\$)



Fuente: Elaboración propia DCP, MH con información extraída del Sistema SIGADE y los contratos de préstamo.

De los USD \$5.111.476.183,17¹³, suma global a la cual asciende la totalidad de 23 Programas y Proyectos respaldados por créditos que conforman la Cartera, un 18,09%, porcentaje que aproximadamente representa una quinta parte del monto total, es respaldado por las finanzas públicas (mediante contrapartidas), lo cual es una expresión nacional de compromiso con el propio desarrollo país (adicional al hecho de hacer frente a los pagos correspondientes al servicio de la deuda).

La contrapartida mencionada, que para efectos de referencia, es el 4,13% del presupuesto ordinario aprobado inicialmente para 2023, USD \$22.390.225.417,24 (dolarizado con T.C. de venta del BCCR para el SPNB con fecha del 30 de junio del presente), debe ser muy bien planificada por los respectivos OE's, de cara a su necesidad de presupuestación anual (a diferencia de los recursos externos, que por lo general, son incorporados al presupuesto una sola vez, y no caducan al finalizar el año o ejercicio en diciembre), así como respecto de la regla fiscal, para garantizar las UE's puedan contar oportunamente con los fondos de contrapartida requeridos durante el desarrollo de los Programas y Proyectos que implementan.

¹³ Para este análisis, este monto no considera, US\$21.856 570,00 que son recursos asignados de fondos provenientes donaciones al Proyecto de Reducción de Agua No Contabilizada y Optimización de la Eficiencia Energética en el GAM y Programa de Agua Potable y Saneamiento.



IV. Análisis de la Cartera por Organismo Ejecutor

A continuación, se desplegará un análisis de algunos factores importantes que explican el comportamiento de la cartera vigente al primer semestre, bajo la óptica de los Organismos Ejecutores, donde se podrá observar cual es la dinámica que caracteriza a ciertos ejecutores en específico, en cuales indicadores hay más fortalezas, o incluso cuales son las variables que presentan algunas semejanzas.

Participación de los Ejecutores en la cartera actual de financiamientos

A lo largo de los años, ya es normal que existan ciertos Organismos que sean los encargados de ejecutar, en el país, la mayoría de los créditos para desarrollar los programas/proyectos de inversión pública, tales como los que están vinculados a los sectores de obras públicas y transportes y salud. Ahora bien, como evidencia de esta dinámica, al cierre de los primeros seis meses del año 2023, la mayor cantidad de empréstitos de la cartera están siendo usados por el AyA, con 6 empréstitos¹⁴, y por el MOPT y CONAVI, con 4 créditos respectivamente; es decir, el 56,00% del total de los créditos contratados están siendo ejecutados y administrados por dichas instituciones.

Figura N° 2. Número de créditos y participación (%) de los Organismos Ejecutores dentro del monto total de la cartera, I Semestre 2023



Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

¹⁴ Para efectos de este análisis, no se contabiliza como parte de la cartera AyA, el crédito BCIE 2198 que financia el Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, por cuanto en el mismo participan dos ejecutores, a saber, el AyA y SENARA.

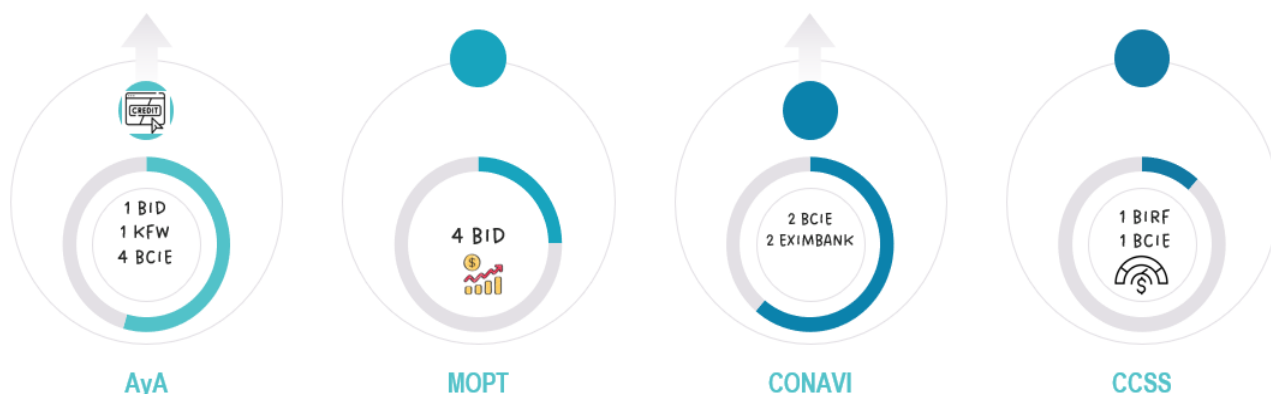


Otro factor por analizar es la participación de los Organismos Ejecutores dentro del monto total de la cartera de financiamientos, donde se encontró al CONAVI y el MOPT liderando los primeros puestos, con un 19,50% y un 17,17% respectivamente, siendo que sus créditos suman en total US\$1.535,63 millones, donde la primera institución registra US\$816,60 millones (para el desarrollo del Proyecto de la Ruta 32 y el Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial y su ampliación) y la segunda alcanzó una suma de US\$719,04 millones (para la ejecución del PIT, el Programa de la Red Vial Cantonal II y el de Infraestructura Vial y Promoción de Asociaciones Público-Privadas).

Seguidamente, en tercera posición, se encuentra la CCSS con 2 empréstitos por un monto de US\$690,00 millones, donde uno es financiado por el BIRF y el otro por el BCIE; y en cuarto lugar se ubica el Ejecutor que administra la mayor cantidad de créditos, por una suma de US\$654,73 millones, donde el crédito más alto lo tiene el Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado Sanitario de Juanito Mora de Puntarenas. Finalmente, un 13,54% representa al resto de los Ejecutores, con créditos que suman en conjunto US\$566,82 millones.

Por lo que se refiere a la participación de los acreedores que financian los Programas/Proyectos de inversión, cabe señalar que, el BCIE tiene la mayor contribución entre los 4 ejecutores más importantes de la cartera, siendo que tiene un 43,75% del total de créditos que tienen estas instituciones; es decir, 7 de los 16 que tienen en conjunto.

Figura N°3. Participación de los Acreedores en los Programas/Proyectos que desarrollan los principales Ejecutores, I Semestre 2023



Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

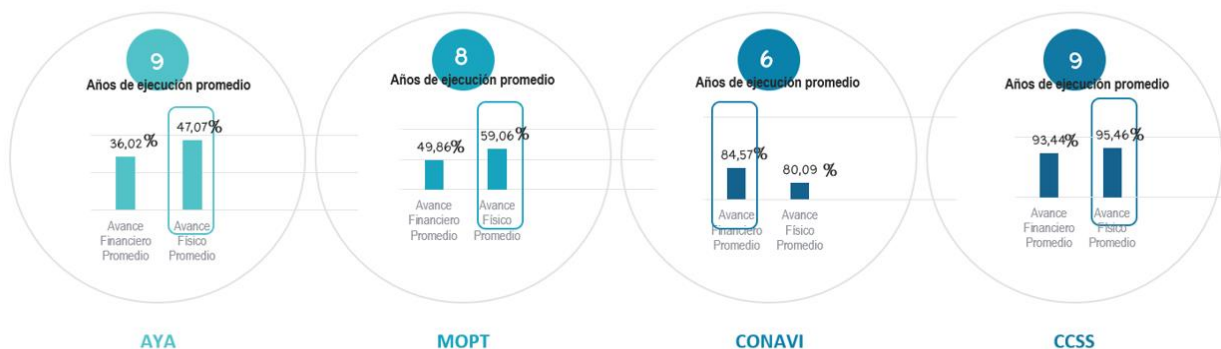


Asimismo, el MOPT destaca entre los demás OE por ser el único en tener una cartera de créditos tan homogénea, dado que los 4 créditos que financian las obras que llevan a cabo provienen de recursos del BID.

Análisis de los principales indicadores de los Programas/Proyectos

Por otra parte, se muestran los resultados, reportados al I Semestre del año, del avance financiero y físico en promedio de cada institución ejecutora, y donde además se pueden analizar estos datos con los años de ejecución en promedio que tienen para desarrollar las actividades, de acuerdo con la fecha de entrada de vigencia de los empréstitos, lo cual permite no solo comprender la dinámica que caracteriza cada Ejecutor, sino que además se puede observar cómo se diferencian entre ellos.

Figura N° 4. Datos de Organismos Ejecutores al I Semestre 2023



Organismo Ejecutor	Años de ejecución promedio	Avance Financiero Promedio	Avance Físico Promedio
ICE	7	38,64%	47,33%
AYA/SENARA	4	0,91%	23,41%
COMEX	7	52,64%	54,08%
MJP	5	5,92%	29,16%
MH	6	5,18%	5,91%
INCOPESCA	6	6,91%	13,69%
CNE	1	100,00%	N/A
SENARA	En condiciones previas	0,00%	0,00%

Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

En línea con lo anterior se puede decir que: i) el AyA y la CCSS se caracterizan por presentar una mayor cantidad de años en promedio para ejecutarse; ii) en la mayoría de las instituciones se reportan niveles de avance físico promedio más altos que sus respectivos avances financieros promedios, siendo que las mayores brechas están presentes en el Programa que ejecuta el Ministerio de Justicia (el de Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencia) y el Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, con diferencias entre ambos avances por 23,24 puntos porcentuales (p.p.) y 22,50 p.p. respectivamente; iii) el único Ejecutor en donde el



avance financiero promedio se posiciona por encima del avance físico promedio es CONAVI, y donde probablemente esto sea resultado de haber consumido el 100,00% de los recursos externos disponibles de 2 créditos (uno de los dos que financian la Ruta 32 y otro del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial, que aunque alcanzó el 100,00% de avance financiero continúa ejecutando algunas obras pendientes); iv) el mayor avance físico y financiero promedio lo tiene la CCSS, la cual alberga 2 créditos para el financiamiento del Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica y del Programa de Renovación de la Infraestructura y Equipamiento Hospitalario, los cuales tienen como fecha límite de desembolsos junio 2024 y octubre 2023 respectivamente.

Problemáticas de los Organismos Ejecutores

En otro orden de las cosas, al I Semestre del año, y de acuerdo con la información reportada por las UE/UCP, si bien existen varios problemas importantes que están presentes en la ejecución de los programas/proyectos, a continuación, se enumeran cinco de ellos que se consideran medulares, y que están ocasionando mayores retos en el cumplimiento de sus objetivos.

Figura N° 5. Principales problemas que enfrentan los Organismos Ejecutores, I Semestre 2023

Principales problemáticas	AyA	MOPT	CONAVI	CCSS	Otros OE
Incumplimientos en los plazos establecidos para los procesos/etapas de contratación.	✘	✘	✘	✘	MH CNE
Incumplimiento/problemas relacionados con los de contratistas.	✘	✘	✘	✘	COMEX MJP
Falta de presupuesto a nivel de Contrapartida Nacional/institucional que permita cubrir las actividades planificadas.	✘				COMEX SENARA
Falta de cultura institucional de planificación y gestión de proyectos.	✘	✘		✘	INCOPECA
Retrasos en el nombramiento de Gerentes de proyectos y/o personal clave dentro de la UE/UCP.	✘				INCOPECA SENARA

Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Al parecer existen 2 dificultades de alto impacto relacionadas a incumplimientos, tanto de los plazos establecidos para los procesos de contratación como por problemas con contratistas, que están ocasionando estragos en los cronogramas de trabajo de los programas/proyectos; ya que, fueron hasta 6 ejecutores los que indicaron su presencia durante estos primeros seis meses, siendo que 4 de ellos son los que tienen mayor presencia dentro de la cartera vigente. Además, un factor a resaltar es que el AyA tiene un gran abanico de problemáticas, pues enfrenta los 5 más relevantes del periodo, generando una mayor preocupación inclusive, pues es la institución que administra y



desarrolla la mayor cantidad de programas/proyectos del portafolio; sin embargo, la realización de reuniones semanales a lo interno de la Institución para el seguimiento de dichas iniciativas no serían suficientes para revertir esta compleja situación en el corto plazo y las acciones correctivas que proponen deben ser realmente estratégicas, fuertes, y que generen resultados tangibles y medibles.

Otro inconveniente, vinculado a la falta de presupuesto de la Contrapartida, fue registrado por al menos 3 instituciones, el cual genera y demuestra la necesidad de mejorar notablemente la planificación de los recursos a requerirse en las diferentes etapas de los proyectos¹⁵; no obstante, cada UE/UCP está realizando acciones para encontrar la solución a ello pronto.

También se reportaron otros problemas, como las dificultades para llevar a cabo las expropiaciones, relocalización de servicios o conectividad de nuevos servicios públicos¹⁶, y toparse con estudios y diseños base desactualizados y/o incompletos; donde el MOPT y el AyA también aparecen.

Ampliaciones del plazo de ejecución

Por último, se presentan los Ejecutores que han sobrepasado los plazos, originalmente establecidos en los contratos de préstamo respectivos, para desembolsar la totalidad de sus recursos y finalizar las actividades en tiempo, donde se destaca que la mayoría pertenece a las instituciones con mayor participación dentro de la cartera actual.

Figura N° 6. Análisis de prórrogas al I Semestre 2023

Organismo Ejecutor	Años prorrogados	% prórrogas
AyA	11 años (5 prórrogas)	41,67%
MOPT CONAVI	6 años (3 prórrogas) 6 años (1 prórroga)	25,00% 8,33%
CCSS	4 años (2 prórrogas)	16,67%
COMEX	2 años (1 prórroga)	8,33%

Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

¹⁵ Principalmente en el caso del AyA, donde ha sido una constante en muchos de sus proyectos, la desviación de costos debido a serios problemas y debilidades en la preinversión que implican la incorrecta estimación de costos, ausencia y/o realización de diseños incompletos o desactualizados, así como retrasos en la ejecución, entre otros.

¹⁶ En ocasiones como producto ante la falta de acciones de coordinación interinstitucional oportunas.



De acuerdo con lo anterior, se encontró que: i) el AyA es la institución que mayor cantidad de prórrogas ha solicitado para continuar ejecutando 2 Programas (para el de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón se han otorgado 3 y para el de Agua Potable y Saneamiento 2); ii) en el sector de obras públicas y transporte se han otorgado 4 prórrogas en total, siendo que al Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial se le aprobó la ampliación más alta en una sola prórroga.



V. Variaciones en el monto total de los Planes de Inversión de los Programas/Proyectos en ejecución

Con base en lo abordado anteriormente en este Informe, así como a otros ya elaborados por esta Dirección sobre esta temática, se continúan evidenciando los complejos retos y desafíos que atraviesan los Programas/Proyectos financiados con endeudamiento externo durante su ciclo de vida de ejecución, en donde el costo y el tiempo constituyen dos de los factores clave para una gestión eficiente; en ese sentido, es imperante que desde los procesos iniciales de ejecución e inclusive los previos a lograr esta etapa (como la preinversión por ejemplo), estos se logren implementar con altos niveles de efectividad. No deben omitirse del análisis, el cumplimiento de hitos tales como la suscripción de los créditos, así como su aprobación en la Asamblea Legislativa (AL) cuando corresponda¹⁷, conforme la normativa vigente.

En ese sentido, se hace énfasis en que algunas obligaciones financieras asociadas a estos créditos comienzan a devengarse a partir de la suscripción de los Contratos de Préstamo, por lo que es relevante considerar el tiempo que toman los mismos en ser aprobados por la AL, por cuanto si bien hasta ese momento adquieren plena validez jurídica, existen casos en donde en las cláusulas contractuales queda implícita la obligación de algún cargo financiero o comisión ligada al disponible de recursos sin desembolsar del empréstito; esto implicará indudablemente que cuanto más dilate el plazo de aprobación parlamentaria, mayor será el costo financiero por este concepto, referido a las comisiones de compromiso.

Asimismo, los retrasos en la aprobación legislativa o en el cumplimiento de condiciones previas de estos contratos de préstamo (esté último ya propiamente como parte de la etapa de ejecución del contrato) podrían derivar en un escalamiento en costos por factores asociados a: a) la inflación, b) devaluación del colón, c) cambios en la demanda, d) cambios demográficos, e) cambios o shocks en la economía y/o en las necesidades de las poblaciones beneficiarias, f) entre otros, lo cual evidencia la importancia de que se continúen realizando esfuerzos por agilizar más los plazos de aprobación parlamentaria.

Algunos de los Programas/Proyectos no solo enfrentan cambios en sus planes de inversión y ven afectados los plazos establecidos contractualmente para implementarlos (variable tiempo) producto de retrasos en la ejecución, sino que también están influenciados por otros factores que propician que los recursos financieros puedan resultar insuficientes para cubrir las actividades planificadas, lo que implica, en algunos casos, el buscar alternativas para disminuir costos en los mismos.

¹⁷ Los créditos deben ser sometidos a la aprobación parlamentaria solo cuando el Prestatario o Garante del Crédito es el Gobierno de la República, en los demás casos donde un Ente Ejecutor distinto al Gobierno figure como Prestatario, dichos créditos adquieren plena validez jurídica cuando son suscritos.



“ Por ejemplo: i) la aplicación o no de buenas prácticas en gestión de proyectos y el control riguroso de los procesos de contratación que manejan; ii) la aplicación oportuna de multas ante el incumplimiento de contratos; iii) reingeniería de procesos que ocasionan ahorro de recursos; iv) cambios en los objetivos y con ello en el alcance; v) presencia de errores u omisiones en la planificación; vi) inadecuado análisis/tratamiento de riesgos; entre otros. ”

En virtud de lo anterior, el siguiente análisis sobre variaciones en el monto total de los Planes de Inversión Vigentes (PIV) de los Programas y Proyectos de la cartera se construye a partir de estas aristas, e incluye los cambios formalizados durante el primer semestre del año 2023, así como las proyecciones de cambios en sus planes de inversión.

A efectos de analizar las valoraciones que hacen los Órganos Ejecutores sobre el tema de ajustes realizados en sus respectivos PIV del periodo de estudio; así como la proyección de estos, es que esta Dirección les circuló el formulario denominado “Ajustes en el monto del Plan de Inversión del Programa/Proyecto”, en el cual se solicitó a los Ejecutores realizar una valoración cuantitativa y cualitativa acerca de los siguientes aspectos:

Figura N° 7. Aspectos considerados en el Formulario



Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Ajustes realizados en los PIV de los Programas/Proyectos en ejecución durante el I Semestre 2023

Durante el primer semestre del año en curso, solo un Proyecto del total de la cartera de créditos en ejecución realizó movimientos en una de las fuentes que lo financia, con el fin de dotar de mayor



disponibilidad de recursos la ejecución de este, ocasionando con ello un cambio en su Plan de Inversión. Este es el caso del Proyecto de Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N°32, el cual se ejecuta desde el año 2016 y financiado por el EXIMBANK.

Según el Ejecutor, el monto de la Contrapartida Nacional del proyecto escaló a la suma de US\$156.784.226,61, tras aumentarse en US\$2.727.047,69, producto del incremento en la relocalización de servicios. Este monto adicional que se añadió a la fuente interna representa un 1,85% del monto de su Contrapartida original (US\$147.727.758,06).

En línea con lo anterior, este movimiento no afectó los objetivos ni alcance del proyecto; por el contrario, era necesaria para la reubicación de las tuberías del AyA y así continuar con la construcción de obras.

Posibles ajustes en los PIV de los Programas/Proyectos en ejecución reportados en el I Semestre 2023

Tras concluirse los primeros seis meses del año en curso, 5 Ejecutores de los Programas/Proyectos en ejecución han manifestado la probabilidad de presentar en un futuro un cambio en sus respectivos planes de inversión, dadas las condiciones que ellos están detectando.

- El primero de ellos se trata del Proyecto de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón (BCIE 2198), y proyectan requerir US\$1,45 millones más para la Contrapartida Institucional, ya que los recursos con los que cuentan actualmente, en esa fuente, resultarán insuficientes para poder cumplir con los objetivos establecidos, pues han sufrido cambios considerables en los gastos operativos. Para atender lo anterior, hay un compromiso institucional para la gestión e incorporación de los recursos adicionales de contrapartida para los periodos del año 2023 al 2025.
- En segundo lugar, se encuentra el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica (BID 3488/OC-CR), el cual prevé un aumento en la Contrapartida Nacional, por un monto de US\$10 millones, dado el aumento del costo de las construcciones. Ahora bien, aún con el aporte local, será necesario acortar el alcance de la construcción y equipamiento de dos puestos fronterizos, siendo estos el del Centro de Control Integrado Sabalito y el de Las Tablillas.
- Otro es el caso del Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias (KFW), donde el AyA anuncia la posibilidad de requerir una suma exponencial adicional de US\$106.462.250,94 para solucionar el problema del incremento del costo de las obras, pues han sido superiores a los estimados; sin embargo, a la fecha, no tiene definido cual sería la fuente de financiamiento que se modificaría para ello. Dicho esto, si lo anterior realmente se concretará, implicaría inyectar un monto mayor de los recursos que actualmente el Programa tiene asignados (pues entre el crédito y la Contrapartida el costo total de este es de US\$96.108.721,13). Dado este escenario, la UE valora dos opciones: i) la búsqueda de



financiamiento adicional para cubrir ese incremento; ii) disminuir el alcance de las áreas de cobertura de los alcantarillados y eliminación de algunos proyectos por completo.

- El tercer caso corresponde al Proyecto de Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N°32 (EXIMBANK), donde CONAVI estima que los recursos de la Contrapartida Nacional seguirán en aumento; ya que proyectan necesitar hasta una suma de US\$159.211.605,82, adicional para el desarrollo del mismo, dado que requerirán: i) US\$150 millones para llevar a cabo la construcción de obras adicionales, tales como retornos, 20 puentes peatonales, calles marginales, ciclovías, bahías de autobuses, aceras, rotondas y accesos a fincas que no estaban contemplados en el alcance inicial del proyecto (sin embargo, no hay nada formalizado, y aún están en proceso de análisis de obras y costos para tener mayor certeza y tomar decisiones a futuro); ii) US\$9,21 millones que CONAVI deberá incluir oportunamente dentro de su presupuesto, pues responden a los recursos pendientes de pagar al contratista del proyecto ante la fluctuación cambiaria (Yuan /Dólar), pues el crédito concesional no logró cubrir la estimación del monto previsto para pagar al contratista.
- El Programa de Agua Potable y Saneamiento (BID 2493/OC-CR), sigue reportando la posible variación más alta del PIV en términos absolutos, pues el AyA estima incrementar su plan de inversión en US\$254,55 millones, después de realizar una actualización de los presupuestos de las obras pendientes de ejecutar y cuya fuente de financiamiento aún está en definición¹⁸.

Dada la información anterior, se desprende de forma general que: i) todos los Programas/Proyectos tienen diferentes necesidades, pues proyectan requerir desde US\$1 millón hasta casi US\$255 millones adicionales posiblemente; ii) pertenecen a sectores económicos variados; iii) la mayoría de estos prevé llegar a necesitar más recursos financiados con la fuente interna para completar sus actividades respectivas.

Conforme los casos analizados anteriormente, resulta fundamental que los Ejecutores tengan presente el impacto significativo adverso que generan, no solo en términos monetarios, sino también en términos sociales, los cambios en los planes de inversión de sus Programas/Proyectos; de forma tal que, cuando realmente se requieran, sean producto de necesidades altamente justificables, más que por situaciones atribuibles a debilidades en la preinversión (como la planificación, estimación de costos, falta de prioridad institucional, u otras derivadas de una deficiente gestión de los mismos), pues los recursos públicos son escasos y cada unidad monetaria asignada a su inversión debe maximizarse para el bien de los usuarios y beneficiarios de los mismos; asimismo, en la medida en que los programas/proyectos pueden ejecutarse conforme a sus costos planificados y, a su vez, respetando también el alcance y plazos establecidos contractualmente, esto facilitará la posibilidad de que nuevas iniciativas de inversión pública tengan espacio financiero para desarrollarse.

¹⁸ La Dirección de Planificación de la Institución indica la posibilidad de acceder a un crédito sindicado entre el BCR-BPopular por US\$140,00 millones; así como probablemente un nuevo crédito con el BID por US\$60,00 millones y el resto se financiaría con tarifas.



Por consiguiente, esta Dirección reitera la necesidad de que los distintos Órganos Ejecutores continúen fortaleciendo 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 exactitud y objetividad las diferentes fuentes generadoras de estos cambios, así como la afectación en términos de objetivos y resultados en los Programas/Proyectos, aplicando las acciones correctivas con suficiente anticipación para minimizar estos movimientos en los PIV, sobre todo en los casos que generen presiones económicas y por ello la búsqueda de recursos, con las implicaciones que esto conlleva.

Finalmente, es relevante recordar la necesidad e importancia de que los Ejecutores apliquen un levantamiento periódico y detallado de las lecciones aprendidas en sus respectivos Programas/Proyectos u otros, de forma tal que les permitan gestionar oportunamente los elementos que propician la variación de los PIV durante la ejecución de estos, y así: i) evitar/reducir las desviaciones que afectan de manera adversa 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) mejorar la eficiencia y efectividad en la respuesta ante los riesgos y problemas que se presenten, y en particular, la planificación de los Programas/Proyectos en temas de plazos, costos y alcance para los cuales fueron concebidos originalmente.



VI. Conclusiones

Características generales de la Cartera

- **\$4.186.697 387,68** Monto de la cartera.
- **25** créditos externos.
- **23** Programas/Proyectos en ejecución.
- **BCIE y BID:** Principales Acreedores.
- **CONAVI y MOPT:** Organismos Ejecutores con mayores recursos.
- **Sector Salud:** Sector con el monto de financiamientos más elevado.



Desempeño en la ejecución de los



- Crítico: 34,78%
- Alerta: 52,17%
- Satisfactorio: 13,04%

Comparativo cierre 2022:

Mismo porcentaje de Programas/Proyectos con desempeño crítico
Mejoras en la cantidad de Programas/Proyectos en estado satisfactorio



En términos financieros, los Programas/Proyectos que se encuentran en estado crítico, suman US\$1.148.35 millones; lo cual representa un 27,43% de la cartera de créditos.

Principales problemas en la ejecución de Programas/Proyectos

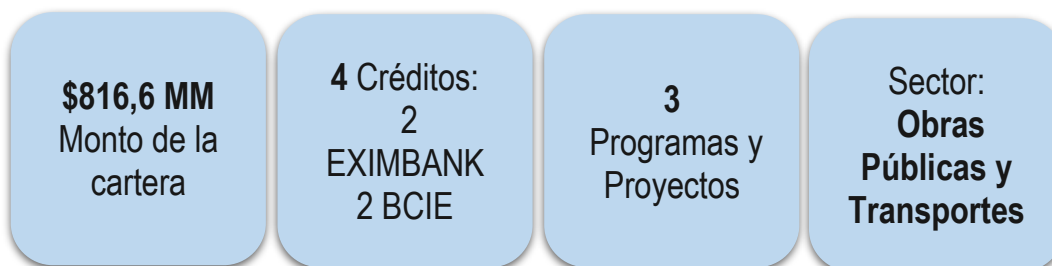
- Incumplimientos en los plazos establecidos para los procesos/etapas de contratación.
- Incumplimiento/problemas. relacionados con los de contratistas.
- Falta de presupuesto (Contrapartida Nacional/institucional) para cubrir las actividades planificadas.
- Falta de cultura institucional en planificación y gestión de proyectos.
- Retrasos en el nombramiento de Gerentes de Proyectos y/o personal clave dentro de la UE/UCP.
- Dificultades en procesos de expropiaciones.
- Imprevistos.
- Estudios y diseños base desactualizados / incompletos.



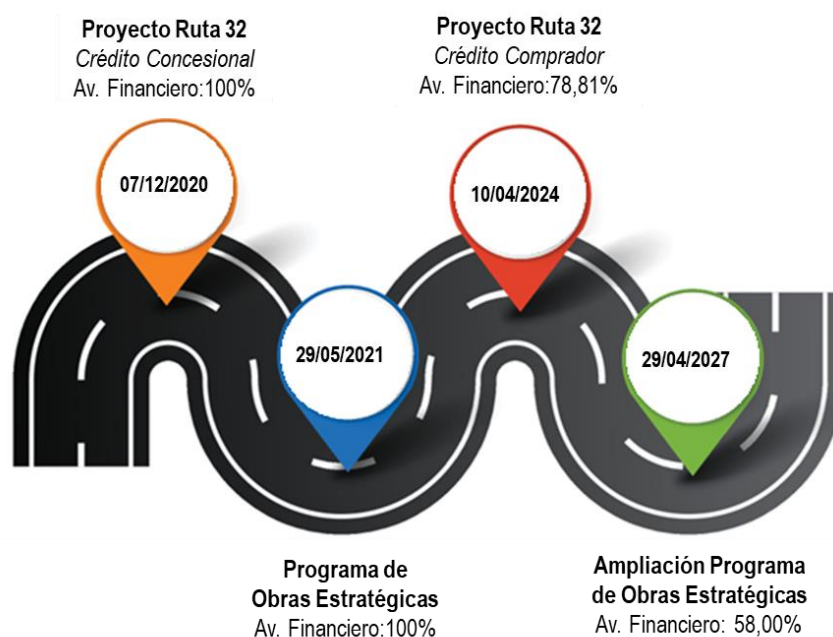
A continuación, información y datos relevantes sobre los Programas/Proyectos de los Organismos Ejecutores más representativos de la cartera de créditos: CONAVI, MOPT, CCSS y AyA¹⁹.

a) Consejo Nacional de Vialidad, CONAVI.

- **Datos generales:**



- **Fechas límite de desembolso de los créditos (incluye prórrogas).**



Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Dos créditos desembolsaron la totalidad de los recursos en el 2020 y 2021; estos están asociados al Proyecto Ruta 32 y al Programa de Obras Estratégicas, respectivamente. En ambos casos, los Proyectos continuaron ejecutándose; en el caso del primero, con recursos del segundo crédito que

¹⁹ Para más detalle de los Programas/Proyectos, ver el Anexo correspondiente a los Informes de Seguimiento individuales, de toda la cartera de créditos.



lo financia (Crédito Comprador de Exportación); y, en el caso del segundo, con los recursos no ejecutados del préstamo. Se espera que, al cierre del año 2023, el Programa de Obras Estratégicas finalice su ejecución.

En el I semestre 2023, se gestionó una **prórroga** de 12 meses al plazo de desembolsos del Crédito Comprador de Exportación que financia el **Proyecto Ruta 32**.

- **Desempeño de los Programas/Proyectos**



Proyecto Ruta 32



Ampliación del Programa de Obras Estratégicas de



Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial

Destaca la ejecución del **Proyecto Ruta 32**, que históricamente ha reportado desempeños críticos. Este Proyecto tiene un 82,28% de avance físico y, aunque la fecha límite de desembolsos finaliza el 10 de abril 2024 (prorrogada 1 vez), se estima que requerirá más tiempo para su culminación.

- **Principales problemas que afectan la ejecución de los Programas/Proyectos.**



Dificultades para llevar a cabo las expropiaciones, relocalización de servicios o conectividad de nuevos servicios públicos.



Incumplimiento en los plazos establecidos para los procesos/etapas de contratación.



Falta de identificación de permisos requeridos y atrasos en las gestiones.



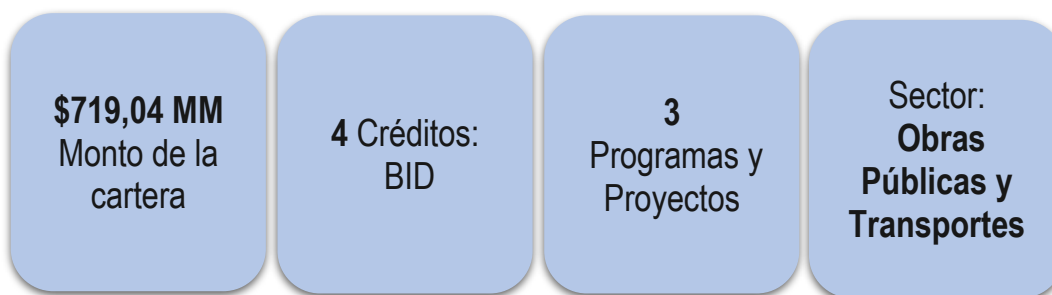
Incumplimientos relacionados con contratistas.

Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

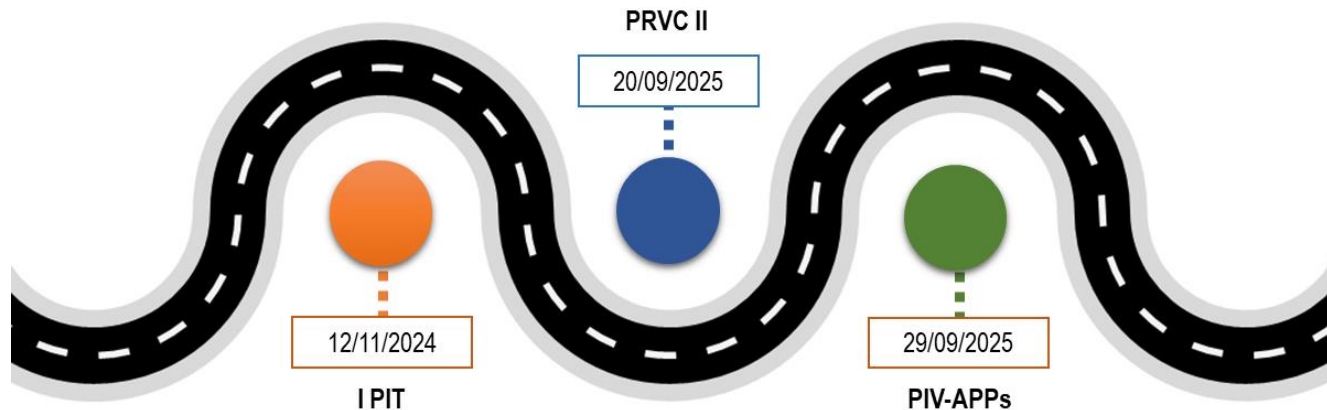


b) Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT.

• Datos generales:



• Fechas límite de desembolso de los créditos (incluye prórrogas).



Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Durante el I Semestre 2023, se extendió la fecha límite de desembolsos del **Programa Red Vial Cantonal II (PRVC II)**. Por otra parte, se conoce que al cierre de este informe se encontraba en proceso de gestión la tercera ampliación del crédito que financia el **I Programa de Infraestructura de Transporte**, que trasladaría la fecha límite de desembolsos al 12/11/2026.



- **Desempeño de los Programas/Proyectos**



PIV - APPs



I PIT



PRVC II

Los tres Programas/Proyectos mantienen las características de desempeño del 2022.

- **Principales problemas que afectan la ejecución de los Programas/Proyectos.**



Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

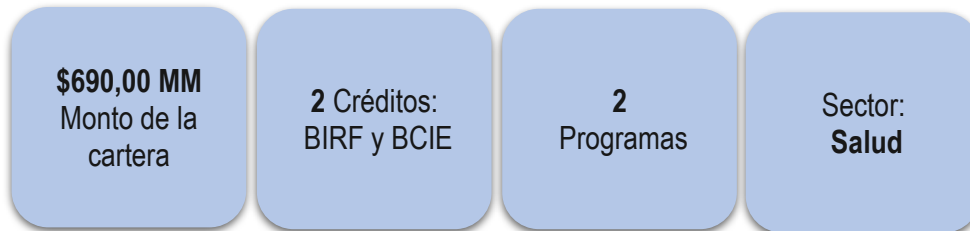
Hay que mencionar que existen dos problemas que destacan como comunes entre el MOPT y el CONAVI:

- Incumplimientos en los plazos establecidos para los procesos/etapas de contratación
- Incumplimientos relacionados con contratistas.



c) Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS.

• Datos generales:



• Fechas límite de desembolso de los créditos (incluye prórrogas).



Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

El crédito que financia el Programa por resultados se terminó de desembolsar en el I Semestre 2023; actualmente se encuentra ejecutando las últimas actividades correspondientes a dos indicadores de desembolsos. En el caso del Programa de Renovación, la UCP espera desembolsar la totalidad del crédito antes de alcanzar la fecha límite de desembolsos, por lo que no se requeriría prórroga.



- **Desempeño de los Programas**



»» Programa de renovación de la infraestructura y equipamiento

»» Programa por resultados para el fortalecimiento del seguro universal de

- **Principales problemas que afectan la ejecución de los Programas.**



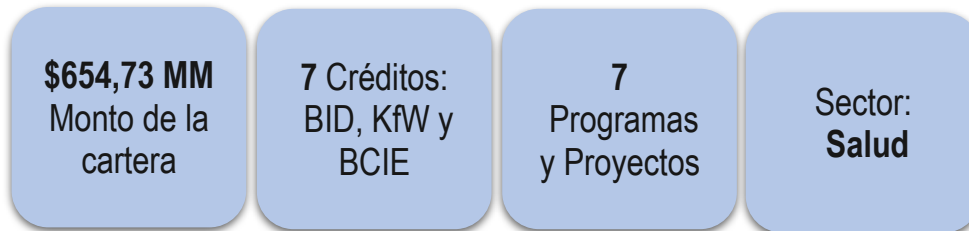
Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Ambos programas han requerido 1 prórroga a la fecha límite de desembolsos; la razón principal fue la atención a la Pandemia del Covid-19. Si bien es cierto esta situación se considera ya superada, afectó la fecha original de desembolsos y ejecución de los dos Programas.



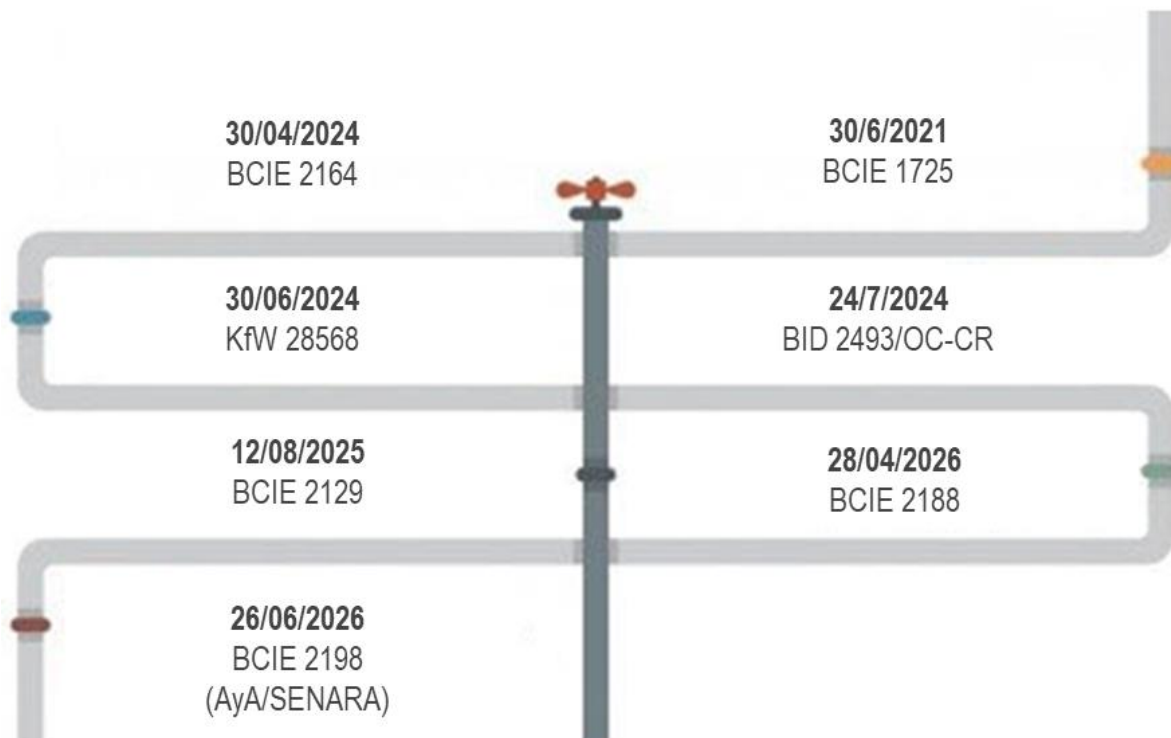
d) Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA.

• Datos generales:



Uno de los créditos financia un Programa conjunto entre el AyA y el SENARA.

• Fechas límite de desembolso de los créditos (incluye prórrogas).



Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

El crédito BCIE 1725 se encuentra totalmente desembolsado; el Programa se encuentra ejecutando los recursos desembolsados por el Acreedor.

Durante este semestre, se prorrogó por 3 años la fecha límite de desembolsos del crédito BCIE 2198.



- **Desempeño de los Programas/Proyectos**



- » KfW 28568, BCIE 1725, BCIE 2129, BCIE 2164, BCIE 2188 y BCIE
- » BID 2493/OC-CR

El 85% de los Programas/Proyectos del AyA se caracterizaron por un desempeño crítico; situación que se mantiene en relación con el II semestre 2022.

Históricamente la cartera del AyA ha registrado ejecuciones insatisfactorias.

En términos financieros, el monto de los créditos con desempeño deficiente de este Organismo Ejecutor, representan un 15% de la cartera de empréstitos (\$636,81 MM).

- **Principales problemas que afectan la ejecución de los Programa/Proyectos.**



Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Importante resaltar que los problemas descritos en la imagen anterior figuran como los inconvenientes más destacados del MOPT (y algunos del CONAVI).



Además de las problemáticas del AyA que se visualizan en la figura anterior, destacan otras dos:

- Retrasos en el nombramiento de Gerentes de proyectos y/o personal clave dentro de la UE/UCP.
- Falta de presupuesto a nivel de Contrapartida Nacional/institucional que permita cubrir las actividades planificadas.



VII. Recomendaciones

I. Para los Acreedores: En la siguiente figura, se enlistan las principales recomendaciones dirigidas a los Bancos que financian Programas/Proyectos de inversión. Su apoyo, tal como se ha indicado anteriormente en este Informe, se considera fundamental para el éxito de los proyectos.

Comunicar al Ministerio de Hacienda, si los Programas/Proyectos que van a financiar, cuentan con los estudios requeridos en la etapa de preinversión. En caso de no contar con ellos, valorar antes de inicio de la ejecución del Proyecto, el financiamiento de los mismos (articulación de estrategias de capital semilla).



Definir un conjunto de requerimientos mínimos que los Programas/Proyectos deben cumplir antes de la entrada en vigencia de los créditos, para facilitar su ejecución en el periodo de disponibilidad del financiamiento. Algunas de las condiciones pueden ser: un mínimo (porcentaje considerable) de expropiaciones adelantadas; recursos de contrapartida nacional/institucional comprometidos para completar el financiamiento del Proyecto (cuando se requiera); entre otros.

Coordinar con el Ministerio de Hacienda, la realización de dos Revisiones de cartera al año y organizar anualmente, al menos tres Misiones de Supervisión de los Programas/Proyectos que financian.



Semestralmente, remitir al Ministerio de Hacienda un comunicado formal, acerca de la percepción del Banco sobre la ejecución de cada uno de los Programas/Proyectos que financia

Capacitar a los Organismos Ejecutores de los Programas/Proyectos que financian, en materia de gestión de proyectos, políticas de adquisiciones, uso de sistemas informáticos del Banco, entre otros; especialmente, a aquellos OE que en el pasado han demostrado deficiencias en el manejo de algunos temas (lecciones aprendidas).



Durante el proceso de negociación, elaborar junto con el Organismo Ejecutor, una matriz de riesgos del Programa/Proyecto y diseñar estrategias para su abordaje.

Realizar al menos dos valoraciones anuales, en conjunto con los Organismos Ejecutores de los Programas/Proyectos que financian, para determinar la necesidad de apoyo, mediante asistencias y cooperaciones técnicas, en caso de que sea requerido.



Al menos una vez al año, comunicar al Ministerio de Hacienda (cuando el Gobierno de la República sea Deudora o Garante de los financiamientos) los Planes de Acción/Mitigación (y avances en su cumplimiento), coordinados con los Organismos Ejecutores, para la buena marcha de los Programas/Proyectos.

Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.



- Para los Organismos Ejecutores: En la siguiente figura, se detallan recomendaciones para las Instituciones que ejecutan Programas/Proyectos de inversión. Todas ellas se consideran indispensables para que los proyectos logren completarse según el cronograma, dentro del presupuesto y con el alcance requerido.

Contar con un mínimo de expropiaciones requeridas (cuando aplique), así como la definición de contrataciones que se necesitarán, antes de iniciar la ejecución de los Programas/Proyectos. Comunicar dichos avances preliminares al Acreedor y al Ministerio de Hacienda durante el proceso de negociación.



Remitir al Ministerio de Hacienda el presupuesto institucional, gestionado oportunamente, para contar con los recursos de contrapartida requeridos para financiar las obras/actividades de los Programas/Proyectos que ejecutan.

Comunicar al Ministerio de Hacienda y al Acreedor, si el Programa/Proyecto cuenta con los diseños y estudios base (y actualizados), antes de iniciar su ejecución.



Contar con una estructura organizacional sólida, que facilite la ejecución de los Programas/Proyectos; asimismo, iniciar las gestiones para el nombramiento de Gerentes de Programas/Proyectos y personal clave (finanzas, adquisiciones, monitoreo/seguimiento, entre otros) desde el proceso de negociación de los créditos. Lo anterior, para evitar retrasos en la ejecución del Proyecto, una vez aprobado.

Incluir dentro de los requerimientos del personal que conformará la UE/UCP, conocimientos comprobados en materia de contratación y de las normas de adquisiciones del Banco que financiará los Programas/Proyectos. En caso de rotación de personal, asegurar que los nuevos profesionales cuenten con dichos conocimientos y velar por su permanencia hasta el cierre de los Programas/Proyectos.



Durante el proceso de negociación, elaborar junto con los Acreedores, una matriz de riesgos del Programa/Proyecto y diseñar estrategias para su abordaje. Dar seguimiento durante la etapa de ejecución de los Programas/Proyectos aplicando oportunamente Planes de Mitigación y Planes de Aceleración, en caso de ser necesario.

En caso de que la UCP/UE se conforme con personal institucional, designarlos a tiempo completo para contar con una mayor disponibilidad del recurso humano.



Conocer y aplicar las Metodologías y Lineamientos generadas por el Ministerio de Hacienda, durante la etapa de ejecución de los Programas/Proyectos y hasta el cierre de los mismos.

Fuente: Elaboración propia Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.