



Ministerio de
Hacienda

DIRECCIÓN GENERAL DE
CRÉDITO PÚBLICO

Resumen del Informe Seguimiento del I Semestre 2022 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público

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

Setiembre 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	12
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 I SEMESTRE 2022	11
CUADRO N° 3 ANÁLISIS DEL AVANCE FINANCIERO SEGÚN ACREEDOR, AL I SEMESTRE DEL 2022	11
CUADRO N° 4 DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO. AL 30 DE JUNIO 2022	17
CUADRO N° 5 DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS, SEGÚN ACREEDOR	19
CUADRO N° 6 CARTERA DE CRÉDITOS DE APOYO PRESUPUESTARIO EN EJECUCIÓN FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO.	24
CUADRO N° 7 PLAN DE FINANCIAMIENTO PARA APOYO PRESUPUESTARIO Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS POR COVID-19. EN MILLONES DE DÓLARES.....	25

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 GOBIERNO CENTRAL Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO: PARTICIPACIÓN DE LOS ACREEDORES Y EMPRÉSTITOS EXTERNOS AL I SEMESTRE 2022	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 I SEMESTRE DEL 2022	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

FIGURAS

FIGURA 1 PROGRAMAS/PROYECTOS EN EJECUCIÓN QUE PROYECTAN VARIACIONES EN SUS COSTOS TOTALES, AL I SEMESTRE 2022	13
FIGURA 2 PROGRAMAS/PROYECTOS EN EJECUCIÓN QUE ESTIMAN INCREMENTAR LOS RECURSOS DE LA CONTRAPARTIDA NACIONAL AL I SEMESTRE 2022	14
FIGURA 3 ENDEUDAMIENTO MÁS RELEVANTE, SEGÚN LOS PRINCIPALES ACREEDORES Y ORGANISMOS EJECUTORES	16

FIGURA 4 DISTRIBUCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE DESEMPEÑO EN LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS, AL CIERRE DEL I SEMESTRE 2022	18
FIGURA 5 PROBLEMAS QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS, DERIVADA DE LA INFORMACIÓN FACILITADA DE LAS UE/UCP.	22
FIGURA 6 ACCIONES TOMADAS POR LAS UE/UCP PARA SUBSANAR LOS PROBLEMAS EN LA EJECUCIÓN	23
FIGURA 7 CAUSAS DE LOS ATRASOS E INCUMPLIMIENTOS DE PROGRAMACIONES EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN, SEGÚN CRITERIO DE LA DCP A JUNIO 2022	26
FIGURA 8 PRINCIPALES ACCIONES TOMADAS POR LA DCP EN EL MARCO DEL SEGUIMIENTO	29

I. Introducción

El presente Resumen Ejecutivo contiene una síntesis de los principales elementos detallados en el “Informe de Seguimiento del I Semestre del 2022 sobre Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público” elaborado por la Dirección de Crédito Público (DCP) del Ministerio de Hacienda.

Dicho Informe analiza y compila el desempeño de la Cartera de Programas/Proyectos de inversión pública al cierre del I Semestre del año 2022, en donde se abarcan, entre otros aspectos, los principales avances que han presentado los mismos durante su ejecución, las problemáticas más sobresalientes, así como los principales riesgos junto con sus planes respectivos de gestión para su atención.

II. Comportamiento de la Cartera de créditos

Cartera de préstamos en ejecución

Al 30 de junio del 2022, 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, los cuales representan un endeudamiento por US\$4.193,92 millones.

En el siguiente cuadro se muestra el detalle de los créditos externos por acreedor que actualmente financian los Programas/Proyectos en ejecución al 30/06/2022, así como la forma en la que comparece contractualmente el Gobierno Central o los entes públicos involucrados.

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. Proyecto de Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del río Tempisque y Comunidades Costeras (PAACUME)	BCIE 2220
4. Programa de Agua Potable y Saneamiento	BID 2493/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

Nombre del Programa/Proyecto	Acreedor -Referencia
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
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

1/ Del Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) se derivan dos operaciones crediticias con el BID.

2/ Del Proyecto Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32, Tramo: Ruta N° 4 – Limón, se desprenden dos financiamientos externos con el EXIMBANK de China.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

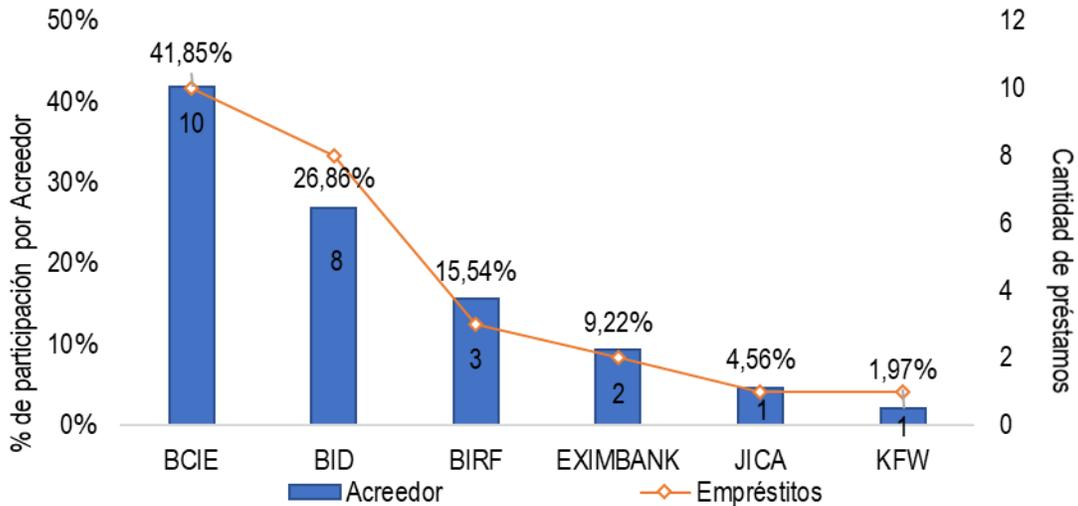
Contrapartida Nacional/Institucional

Respecto al monto total de la Contrapartida, la cual está constituida por los recursos provenientes del Presupuesto Nacional o de los Presupuestos Institucionales, que complementa los recursos externos asignados a algunos de los Programas/Proyectos de inversión pública, al I Semestre de 2022 se tiene un monto asignado de US\$894,52 millones, del cual se ha ejecutado el 52,04% de los recursos.

Cartera de acreedores y participación porcentual

Continuando con el análisis de la cartera en mención, se concluye que el mayor acreedor de la cartera contratada pasa a ser el BCIE con un 41,85%, seguido del BID y del BIRF (Banco Mundial), en donde en conjunto estos 3 acreedores representan más de las $\frac{3}{4}$ partes de la Cartera desde el punto de vista financiero, con un 84,25% de participación en esta. Mayor detalle sobre esta información está disponible en el Gráfico N°1 siguiente.

Gráfico 1 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Participación de los acreedores y empréstitos externos al I Semestre 2022.

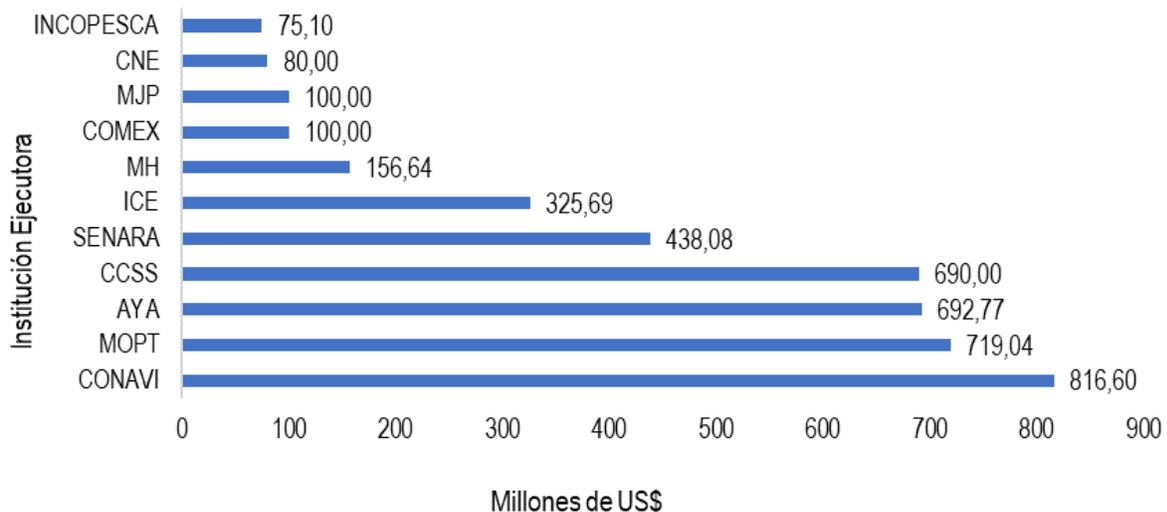


Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda, información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

Participación de las Instituciones Ejecutoras

Desde la perspectiva de los montos contratados, el CONAVI es el Ente Ejecutor que lidera la Cartera de créditos de inversión pública al cierre del I Semestre con cuatro endeudamientos bajo su cargo para un 19,47% de participación, en segundo lugar, se encuentra el MOPT que tiene también cuatro empréstitos en ejecución, lo que representa un 17,14%. Seguidamente se encuentra el AyA y la CCSS con 7 y 2 financiamientos, para un 16,52% y 16,45% respectivamente, en donde estos cuatro ejecutores lideran el 69,59% 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 I Semestre 2022

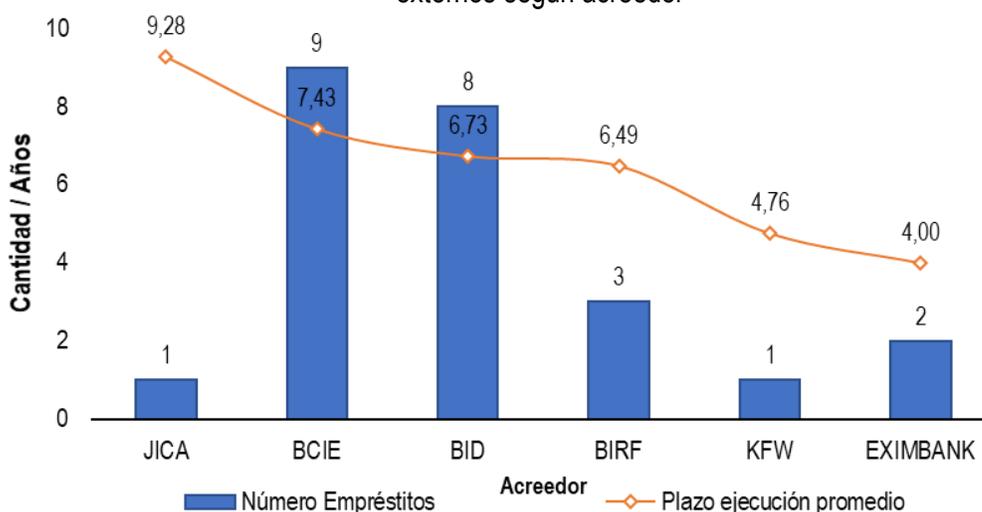


Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

Plazo de ejecución (según la fecha límite de desembolsos vigente)¹

Al analizar el tiempo promedio en ejecución de los empréstitos por acreedor, al 30 de junio de 2022, 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 9 financiamientos, posee un promedio de 7,43 años de ejecución; iii) el BID y el BIRF, con 8 y 3 créditos en ejecución respectivamente, presentan una cartera promedio de 6,61 años (siendo estas de 6,73 años y 6,49 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



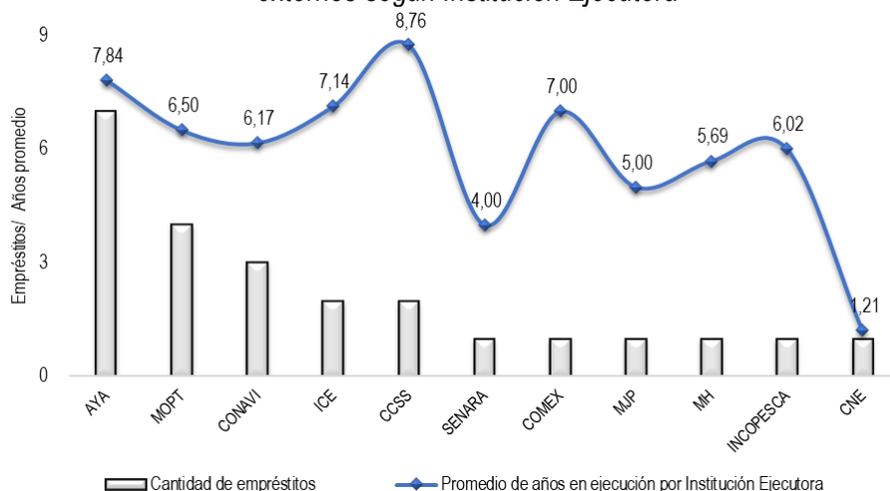
Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

Por otra parte, al analizar el tiempo de ejecución promedio de los empréstitos externos según el ente ejecutor y considerando la fecha de último desembolso vigente de cada uno de los créditos asociados a los Programas/Proyectos analizados, se observó que hay siete (7) entes que superan el promedio de la Cartera (5,94 años); siendo estas el AyA, CCSS, COMEX, ICE, MOPT y CONAVI e INCOPESCA.

Se observa, además, que la CCSS es el ejecutor que presenta a la fecha el mayor plazo de ejecución para sus Programas/Proyectos de infraestructura con más de 8 años de ejecución; seguido del AyA con un plazo promedio para ejecutarlos de 7,84 años, en donde, no obstante, en este último caso hay varias operaciones del Instituto con un alto riesgo de incrementar más este promedio. Para más detalle ver el siguiente gráfico.

¹ Se excluye de este análisis al crédito Proyecto de Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del río Tempisque y Comunidades Costeras (PAACUME) del BCIE debido a que al 30/06/2022 no habían cumplido las condiciones previas, y, por ende, no habían realizado el primer desembolso, hito que marca la fecha límite de desembolsos para el caso del crédito que lo financia; por lo tanto, se consideran 24 créditos en esta sección.

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



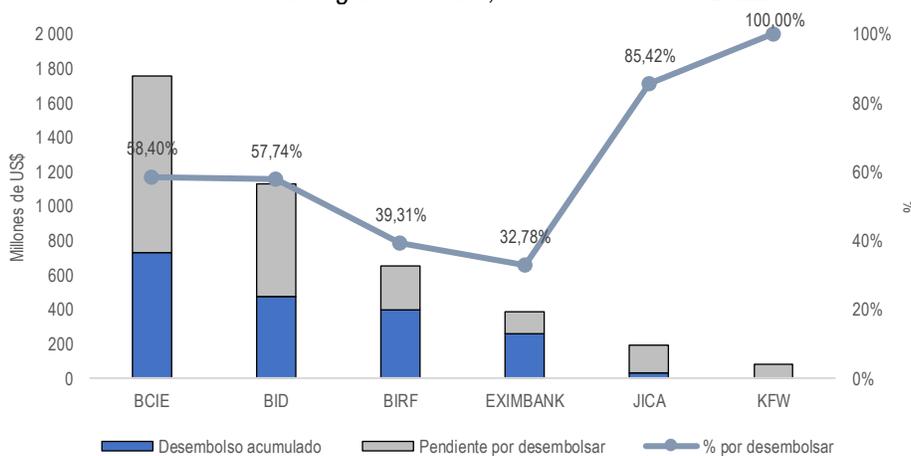
Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

Monto desembolsado

Al 30 de junio de 2022, se tiene un monto desembolsado acumulado de US\$1.889,55 millones, el cual equivale al 45,05% del valor total de la cartera de empréstitos de inversión en ejecución, y en donde un 8,61% de ese total desembolsado corresponde a los desembolsos realizados únicamente durante el I Semestre del 2022, por una suma de US\$162,72 millones.

Asimismo, al analizar el monto desembolsado total por acreedor, se obtiene que un 38,64% corresponde a préstamos con el BCIE, un 25,20% a financiamientos con el BID, y un 20,93% con el BIRF, siendo que en estos tres acreedores se acumula el 84,77% del monto total desembolsado, y el restante 15,23% corresponde al EXIMBANK y al JICA, dado que el KfW aún no ha efectuado desembolsos.

Gráfico 5 Gobierno Central y Resto del Sector Público: Monto desembolsado acumulado y por desembolsar según acreedor, al I Semestre del 2022.



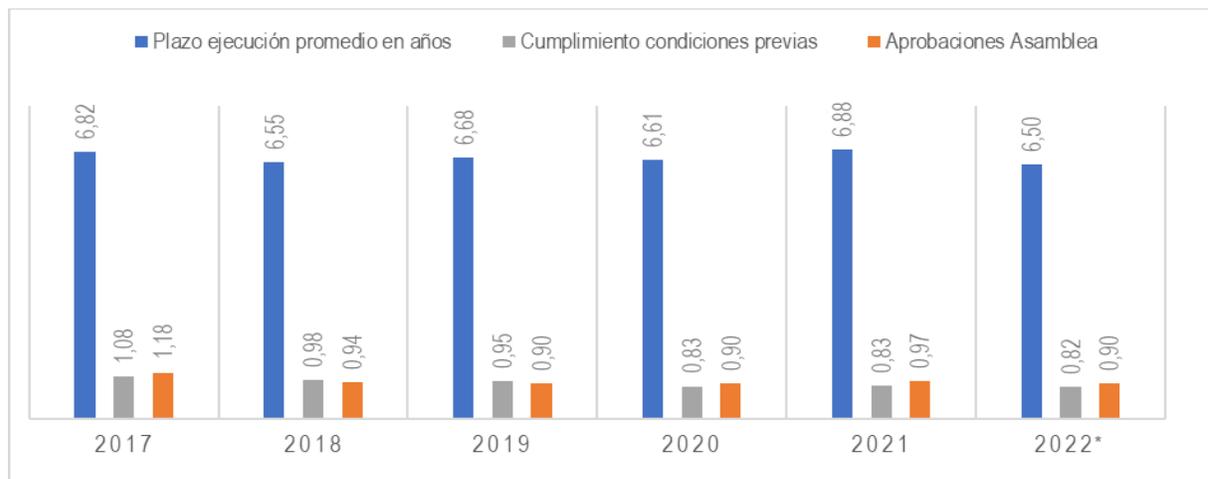
Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda con información extraída del Sistema SIGADE v.6.1 y de los Contratos de Préstamo.

En otro orden de cosas, si se analizan los montos desembolsados acumulados por Ente Ejecutor, se observa que un 80,34% del total de los mismos lo han desembolsado tres ejecutores, siendo estos el CONAVI, la CCSS, y el MOPT con un 33,15%, 29,10% y un 18,10% respectivamente, sumando un total de US\$1.518,11 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 al II Semestre de cada año desde el 2017 al 2021 y con corte al I Semestre para el año 2022, como se muestra en el gráfico siguiente con corte al 30 de junio de 2022.

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



Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

Del gráfico anterior, se analiza, el plazo de ejecución de la Cartera Vigente al cierre de cada año de los Programas/Proyectos en ejecución, siendo que para el año 2017 este indicador acumulaba un promedio de 6,82 años de ejecución, mientras que en el año 2021, los Programas/Proyectos en ejecución acumulaban un promedio de 6,88 años; este leve aumento se debe principalmente a que en la Cartera del 2021 se tenían 7 Créditos con prórrogas, siendo el Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón (BCIE 1725) el de mayor plazo de ejecución, sumando 13,78 años a ese momento, lo cual impacta negativamente en el plazo de ejecución, al igual que el Programa de Obras Estratégicas (BCIE 2080) que acumulaba 9,72 años de ejecución al cierre de dicho año.

En otros datos, se puede observar una disminución en el tiempo promedio de cumplimiento de las condiciones previas (condiciones establecidas contractualmente) al analizarlo conforme la Cartera Vigente al cierre de cada año, pasando de 1,08 años de aprobación en el 2017 a 0,83 años en la Cartera de 2021, es decir, se presenta una reducción del tiempo para el cumplimiento de estas condiciones en 2,96 meses entre dichas Carteras, lo cual, en parte es producto de mejoras en los

diseños de las operaciones a través del tiempo y la mejor preparación en el caso de algunos ejecutores con respecto a las etapas de preinversión de nuevas operaciones, lo cual sigue siendo un reto importante para los ejecutores.

Adicionalmente, se tiene que los tiempos promedio de aprobación de la Asamblea Legislativa (AL), considerando los cortes por cartera, han mostrado muy pocas variaciones desde el 2017 a la fecha, pasando de poco más de un año (1,18 años) en la Cartera del 2017 a menos de un año (0,97 años) en la Cartera 2021; es decir, se presenta una ligera disminución de tiempo, lo que representa una mejora entre periodos de 2,54 meses en el tiempo de aprobación de la AL.

Por último, se analiza los plazos de ejecución de la cartera del 2022, con la salvedad de que esta cartera es con corte semestral y se estará complementando en el II Semestre de este año para contar con el análisis anual.

Avance Financiero y Avance Físico

- **Físico²**

De los 21 Programas/Proyectos analizados, se destaca lo siguiente: i) 12 registraron un avance físico entre un 0,00% a un 49,99% (un 57,14% del total de Programas/Proyectos); ii) 4 se caracteriza por tener un avance físico entre el rango de 50,00% a un 79,99%; iii) 5 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 es el único que tiene Programas/ Proyectos en los 3 grupos de avances mencionados anteriormente, en virtud de que actualmente financia operaciones tanto de reciente aprobación como operaciones con plazos de ejecución intermedios y/o avanzados, el BCIE con la mayor cantidad de créditos muestra a la fecha 5 Programas/Proyectos con un avance por debajo del 50% y 3 por encima del 80%, en donde estos últimos han requerido en promedio 2 prórrogas al plazo de desembolsos, mientras que en el caso del BIRF, que financia 3 Programas/Proyectos, registra avances también en sus extremos, en donde, por ejemplo, en el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica se reportó un 93,50% de avance con alrededor de más de 5 años en ejecución, mientras el Proyecto Hacienda Digital y el Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica presentan tan solo un 4,67% y 0,82% respectivamente, siendo estos de una aprobación mucho más reciente que el anterior. Ahora bien, para más detalle de la composición del resto de acreedores, a continuación, se presenta el siguiente cuadro.

² Se excluye del análisis el préstamo "Adquisición y Aplicación de Vacunas COVID-19" debido a la naturaleza del mismo y el Proyecto de PACUME debido a que no cuenta con datos de avance físico por su recién aprobación. Además, el PIT y el Proyecto de la Ruta 32 cuentan como un solo Programa/Proyecto.

Cuadro N° 2 Análisis del avance físico según acreedor, al I Semestre 2022

Acreeedor	Avance Físico Promedio	Programas/ Proyectos
EXIMBANK	70,37%	1
BCIE	49,08%	8
BID	48,16%	7
BIRF	33,00%	3
JICA	27,68%	1
KFW	18,15%	1
Total		21

Fuente: DCP, Ministerio de Hacienda.

- Financiero**

Al efectuar un análisis de la cartera en relación al avance financiero alcanzado al 30 de junio de 2022, se desprende la siguiente información: i) el 64,00% de los créditos externos (16 de los 25) presentan un avance financiero menor o igual al 49,99%, ii) el EXIMBANK es el acreedor que presenta el avance financiero promedio más alto, pues registra un 78,59%; iii) el BCIE y el BID 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 en la mayoría de sus casos ya han requerido o requerirán de alguna prórroga al periodo de desembolsos.

Cuadro N° 3 Análisis del avance financiero según acreedor, al I Semestre del 2022

Acreeedor	Cantidad créditos	Igual o menor a 49,99%	Entre 50,00% y 79,99%	Igual o mayor al 80,00%	Avance Financiero Promedio
BCIE	10	6	1	3	40,67%
BID	8	6	1	1	37,66%
BIRF	3	2	0	1	32,17%
EXIMBANK	2	0	1	1	78,59%
JICA	1	1	0	0	14,58%
KFW	1	1	0	0	0,00%
Total	25	16	3	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 I Semestre 2022.

Para este período, solo un Proyecto registró un cambio en su Plan de Inversión, siendo este el Proyecto de Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N°32, financiado por el EXIMBANK, el cual se ejecuta desde el año 2016.

En esta ocasión, reportó un incremento en la Contrapartida Nacional por un monto de US\$8.199.150,81; haciendo que la suma total de esta fuente corresponda ahora a US\$133.616.951,66. Este ajuste en el PIV no afectó los objetivos o resultados del Proyecto, por cuanto no se modificó el alcance ni el plazo de ejecución del mismo.

Es importante mencionar que esta fuente ha estado en movimiento durante el último año, pues en el I Semestre del año 2021, se había registrado una rebaja del 15,10% en el monto original de la Contrapartida, dada la exclusión de las obras adicionales en el Plan de Inversión del Proyecto por parte de la Unidad Ejecutora. No obstante, para este periodo, se incrementó la fuente por dos razones principales, siendo estas: i) la ampliación en el plazo de ejecución del contrato del Gestor del Proyecto; ii) aumento en la partida de relocalización de servicios.

Posibles ajustes en los Planes de Inversión Vigentes de los Programas/Proyectos en ejecución al I Semestre 2022.

Se destaca que 5 Programas/Proyectos de Inversión Pública de los 23 que se encuentran actualmente en la Cartera, estiman que requerirán un movimiento en sus planes de inversión, siendo que todos ellos proyectan incrementos en los mismos. En ese sentido, el 60,00% de estos prevé un aumento en la Contrapartida y el 40,00% restante aún no tiene definida la fuente de fondos que financiará la necesidad de mayores recursos.

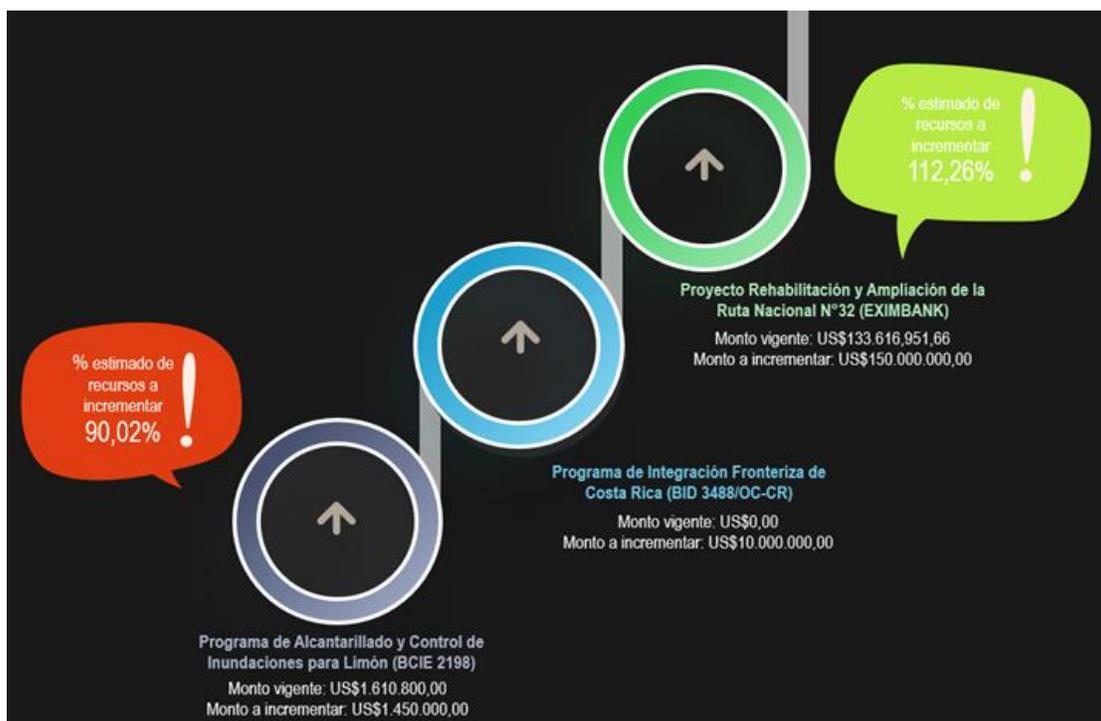
Figura 1 Programas/Proyectos en ejecución que proyectan variaciones en sus costos totales, al I Semestre 2022



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

En relación a lo anterior, los 3 Programas/Proyectos que prevén incrementar los recursos de la fuente interna se caracterizan por pertenecer a diferentes sectores económicos y por pronosticar aumentos heterogéneos entre sí.

Figura 2 Programas/Proyectos en ejecución que estiman incrementar los recursos de la Contrapartida Nacional al I Semestre 2022



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

En ese sentido, se observa que será el Proyecto de Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N°32 (EXIMBANK) quien requeriría la mayor suma entre estos, por cuanto necesitan incluir obras adicionales al Proyecto que han sido solicitadas por las comunidades cercanas a este. Según lo indica el Ejecutor, estas obras podrían incluir: retornos, puentes peatonales, calles marginales, ciclovías, bahías de autobuses, aceras, rotondas y accesos a fincas que no estaban contemplados en el alcance inicial del Proyecto. Incluso, dado lo anterior, existe la posibilidad de las obras que se contemplan dentro de ese monto, puedan ejecutarse a través de un nuevo Proyecto.

En el caso del Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón (BCIE 2198), se indicó que el monto considerado en la formulación del Programa para la Contrapartida Nacional es insuficiente para poder cumplir con los objetivos del mismo, en cuanto a los gastos operativos se refiere. Sin embargo, hay un compromiso institucional para la gestión e incorporación de los recursos adicionales de contrapartida para los periodos del año 2023 al 2025.

El otro Programa se refiere al de Integración Fronteriza de Costa Rica (BID 3488/OC-CR), quien pronostica la incorporación de US\$10 millones en dicha fuente en el año 2023, producto de los sobrecostos que ha tenido el Programa (atribuido principalmente al incremento en los materiales de la construcción por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania).

El siguiente caso se trata del Programa de Agua Potable y Saneamiento (BID 2493/OC-CR), el cual sigue reportando la posible variación más alta del PIV en términos absolutos, pues el AYA estima incrementar su plan de inversión en US\$255.047.973,14 (un monto ligeramente inferior al reportado en el II semestre 2021, que fue de US\$257.965.160,99), después de realizar una actualización de los

presupuestos de las obras pendientes de ejecutar y cuya fuente de financiamiento aún está en definición.

En cuanto al Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias (el cual es financiado por el KFW) el Ejecutor estima un crecimiento alto por el orden de US\$80,41 millones en el costo total del Programa, pero no tiene definida la fuente que se afectaría, pues el AYA se encuentra buscando fuentes complementarias de financiamiento. Ahora bien, para este caso, en comparación al cierre del 2021, se generó un aumento relevante en la proyección que manejaba el Ejecutor, pues de acuerdo a la Unidad Ejecutora, las secuelas de la pandemia del COVID-19, el conflicto bélico Ucrania-Rusia, el precio de los combustibles y el comportamiento del precio del dólar y el euro han afectado considerablemente los costos del Programa. Además, se indica por parte del mismo que los presupuestos estaban subestimados, los cuales al traerlos a los precios actuales propician este significativo aumento con respecto al costo original del Programa, que resulta aún más alarmante al no haberse desembolsado a la fecha ningún recurso del crédito ni tampoco haberse concretado ninguna adjudicación de obras en el Programa.

Para finalizar, esta Dirección reitera la importancia 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. E incluso tomar acciones para minimizar estos movimientos en los PIV.

Además, resulta fundamental que los Ejecutores realicen un levantamiento periódico y detallado de las lecciones aprendidas en sus respectivos Programas/Proyectos que permitan determinar y gestionar oportunamente los elementos que propician 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

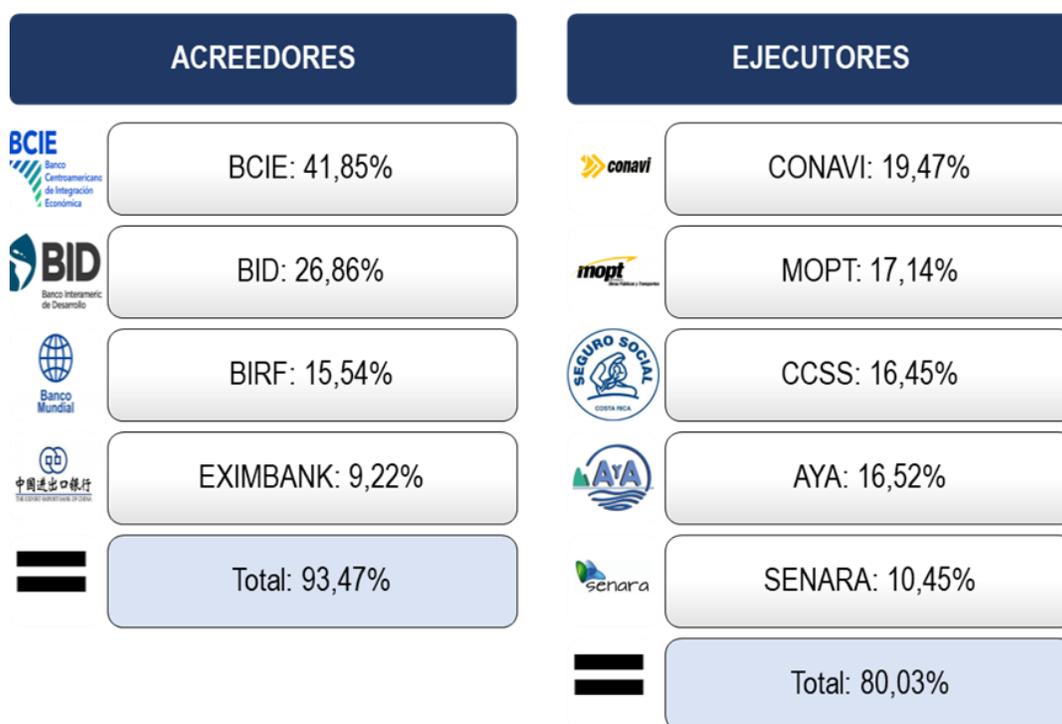
➡ Cartera de Préstamos de Inversión Pública en ejecución

A continuación, las principales conclusiones derivadas del análisis de la ejecución de la Cartera de Préstamos de Inversión Pública en ejecución, al cierre del I Semestre 2022.

- a) El monto de la Cartera ascendió a \$4.193,92 millones, correspondiente a un total de 23 Programas/Proyectos, financiados por 25 créditos externos.
- b) Durante este periodo:

- Ingresó a la cartera de créditos el Proyecto de Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del río Tempisque y Comunidades Costeras (PAACUME), financiado por el BCIE, a través de un crédito (N°2220) por \$425.000.000,00, ejecutado por el SENARA.
 - Salió de la cartera de créditos el Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad (PINN), financiado por el BID, a través de un crédito (N°2852/OC-CR) ejecutado por el MICITT, que cerró en \$31.859.898,28.
- c) En este primer semestre, dentro de la cartera de créditos destacaron 4 acreedores y 5 organismos ejecutores. El detalle se aprecia en la siguiente figura.

Figura 3 Endeudamiento más relevante, según los principales acreedores y organismos ejecutores
Al 30 de junio 2022



Fuente: Dirección de Crédito Público.

- d) Al 30 de junio, el Ejecutor con la asignación de créditos más alto de la Cartera fue el CONAVI, con US\$816,60 millones que corresponden a 4 créditos que financian 3 Programas/Proyectos. Por su parte, el Acreedor con la cartera más elevada de créditos fue el BCIE, con 10 financiamientos por el orden de US\$1.755,28 millones.
- e) El ente ejecutor 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 16,52% de la cartera.

- f) A diferencia del año 2021, en donde el endeudamiento externo contraído se enfocó principalmente hacia la ejecución de programas/proyectos en el Sector “Infraestructura y transporte” (ejecutados por el MOPT y CONAVI), en el primer semestre de este año, el endeudamiento se concentró en el Sector Salud, Nutrición y Deporte, ejecutado por la CCSS, el AyA, el SENARA y la CNE. La participación conjunta de estas cuatro instituciones fue de 45,32%.

En lo que respecta al nivel del desempeño que los programas/proyectos tuvieron al cierre del I Semestre 2022, en el siguiente cuadro se detalla dicha información por ente ejecutor.

Cuadro N° 4 Desempeño de los Programas/Proyectos financiados con endeudamiento externo. Al 30 de junio 2022

Nombre del Ejecutor	N° de Programas/Proyectos en ejecución	N° de financiamientos	Monto total de los financiamientos (Valores absolutos en US\$) ^{1/}	Desempeño de los Programas/Proyectos ^{2/}		
						
ICE	2	2	\$325 694 644,70	0	2	0
CONAVI	3	4	\$816 597 773,12	1	2	0
CCSS	2	2	\$690 000 000,00	0	1	1
AYA	6	6	\$650 769 104,83	5	1	0
MOPT	3	4	\$719 036 000,00	0	3	0
MH	1	1	\$156 640 000,00	0	0	1
COMEX	1	1	\$100 000 000,00	1	0	0
AYA/SENARA	1	1	\$55 080 000,00	1	0	0
SENARA	1	1	\$467 000 000,00	0	1	0
MJP	1	1	\$100 000 000,00	0	1	0
INCOPECA	1	1	\$75 100 500,00	0	0	1
CNE	1	1	\$80 000 000,00	0	0	1
Total	23	25	\$4 193 918 022,65	8	11	4

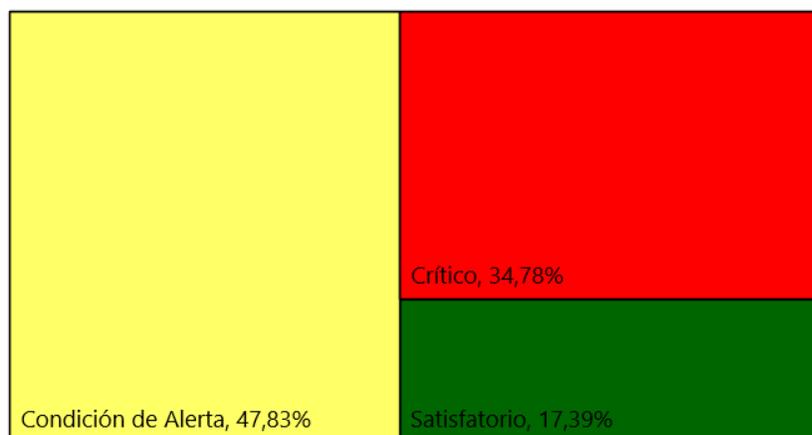
1/ Conversiones de los créditos en monedas diferentes del dólar, se realizaron utilizando el tipo de cambio al 30/06/2022. Para el caso del Crédito Concesional del Proyecto Ruta 32 (CONAVI), el monto en dólares corresponde al monto desembolsado por el EXIMBANK y pagado al Contratista.

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.

- g) Al cierre del I Semestre 2022, el 47,83% de los Programas/Proyectos reportaron condiciones de alerta en su ejecución, el restante 52,17% se repartió entre Programas/Proyectos críticos en su mayoría, y, los menos, aquellos con un nivel de ejecución satisfactorio.

Figura 4 Distribución de las características de desempeño en la ejecución de Programas y Proyectos, al cierre del I Semestre 2022



Fuente: Dirección de Crédito Público.

- h) Como se desprende de la figura anterior, casi el 50% de la cartera reportó una condición de alerta.
- Los organismos ejecutores con programas/proyectos caracterizados por este desempeño fueron: ICE, CONAVI, CCSS, AYA, MOPT, SENARA y MJP, siendo el MOPT el que más casos presenta, con 3 en total.
 - En términos financieros, un 55,86% del monto de la cartera vigente, equivalente a US\$2.342,79 millones, se caracterizó por una ejecución en estado de alerta.
 - Los 11 Programas/Proyectos con este desempeño se encuentran en diferentes ciclos de vida de ejecución; algunos iniciando (BCIE 2220), otros cercanos a su finalización (BID 4507/OC-CR), otros en media etapa de ejecución (JICA CR-P5-2) e inclusive, está el caso de un proyecto (BCIE 2080), cuya fecha de finalización de desembolsos se alcanzó en el 2021.
- i) El segundo porcentaje más alto en términos de desempeño, corresponde a los Programas/Proyectos en condición crítica (34,78%).
- Permanecen en este estado, 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). Este último, finalizó su plazo de desembolsos el 30/06/2021 y actualmente se encuentra ejecutando proyectos con recursos del financiamiento.
 - En términos financieros, un 26,69% del monto de la Cartera, equivalente a US\$1.119,39 millones se caracterizó por una ejecución en estado crítico.

- Los ejecutores de estos Programas/Proyectos son: CONAVI, AyA, COMEX y SENARA. Vale la pena recalcar, que particularmente el AyA ha reportado este crítico desempeño en el curso de la ejecución de la mayoría de sus Programas/Proyectos.
 - El 75% de los Programas/Proyectos en esta situación, fueron ejecutados por el AyA³.
- j) Por último, se tienen los Programas/Proyectos que se ejecutan satisfactoriamente, los cuales representan tan solo el 17,39% de la Cartera.
- En términos financieros, un 17,45% del monto de la Cartera, equivalente a US\$731,74 millones, se caracterizó por una ejecución satisfactoria.
 - Dos de los cuatro Programas/Proyectos que manifestaron buen desempeño, reportan avances financieros por encima del 90% (BCIE 2270 con 99,61% y BIRF 8593-CR con 92,86%); de los dos restantes, uno inició su ejecución en el II Semestre 2021⁴ y, el otro (BIRF 9075-CR), se encuentra en proceso de contrataciones y sus desembolsos cierran hasta el 31/7/2026.

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

Cuadro N° 5 Desempeño de los Programas/Proyectos, según acreedor
Al 30 de junio 2022

Nombre del Acreedor	No. de Programas/Proyectos en ejecución	No. de financiamientos	Monto total de los financiamientos (Valores absolutos en (US\$) ^{1/}	Desempeño de los Programas/Proyectos		
						
BCIE	10	10	\$1 755 279 957,29	5	4	1
BID	7	8	\$1 126 536 000,00	1	6	0
BIRF	3	3	\$651 740 500,00	0	0	3
EXIMBANK	1	2	\$386 542 773,12	1	0	0
JICA	1	1	\$191 194 644,70	0	1	0
KFW	1	1	\$82 624 147,54	1	0	0
Total	23	25	\$4 193 918 022,65	8	11	4

^{1/} Las conversiones de los créditos en monedas diferentes del dólar, se realizaron utilizando el tipo de cambio al 30/06/2022. 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:

- i. Al cierre del I Semestre 2022, el acreedor con el monto más alto de financiamientos dentro de la cartera fue el **BCIE**. Estos representaron un 41,85% del monto total de la Cartera. Los Programas/Proyectos que representa, manifestaron el siguiente comportamiento:

³ Incluye el Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, ejecutado en conjunto entre el AyA y el SENARA.

⁴ 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.

- La mitad de los Programas/Proyectos financiados con recursos de este Acreedor, se encuentran en condición crítica; los restantes, se encuentran en estado de alerta, con excepción de un Programa, que cuenta con buen desempeño (BCIE 2270).
 - Las instituciones que ejecutan estos Programas/Proyectos son: CONAVI, CCSS, AyA, SENARA y la CNE.
 - A lo largo del tiempo se ha evidenciado que los Programas/Proyectos financiados con el BCIE, manifiestan estados de ejecución usualmente deficientes, principalmente los que son gestionados por el AyA.
- ii. Con respecto a los ocho Programas/Proyectos financiados por el **BID**, el acreedor con la segunda mayor cartera en ejecución (el monto de sus financiamientos representó un 26,86% del monto total de la cartera), se considera relevante destacar los siguientes aspectos:
- Ninguno reportó desempeño satisfactorio.
 - Seis se caracterizaron por un desempeño en estado de alerta. Los avances financieros y físicos de este grupo de Programas/Proyectos fueron muy variados, siendo que dos de ellos iniciaron su ejecución hace menos de dos años, como el financiado con el BID 4871/OC-CR que entró en vigencia el 17/03/2021, y otros están prontos a finalizar como el BID 3071/OC-CR / BID 3072/CH-CR, cuya fecha límite de desembolsos se alcanzará el 12/11/2022.
 - Únicamente un programa reportó un desempeño crítico; se trata del financiado por el empréstito BID 3488/OC-CR, que empeoró su desempeño del II Semestre 2021 al I Semestre 2022. Actualmente lleva un 20,55% de avance financiero y su fecha límite de desembolsos está para el 30/5/2024 con una prórroga de desembolsos materializada en su haber.
- iii. En tercer lugar, se tiene al **BIRF**, con un total de tres créditos que reportaron un desempeño satisfactorio.
- Los créditos corresponden a las siguientes instituciones: CCSS, Ministerio de Hacienda e Incopescas y se encuentran en diferentes etapas de ejecución. El de más reciente ingreso (BIRF 9050-CR), entró a la cartera en setiembre 2021, mientras que el más antiguo (BIRF 8593-CR), entró en setiembre 2016 y ya cuenta con una prórroga al periodo de desembolsos.
 - El crédito de más larga data (BIRF 8593-CR) cuenta con un avance financiero de 92,86% y el más reciente (BIRF 9050/OC-CR) de 0,25%.

En relación con los Programas/Proyectos con desempeño crítico y los acreedores que los financian, es importante destacar los siguientes elementos:

- El BCIE figura como el acreedor de la cartera de créditos que históricamente ha registrado más desempeños críticos, debido principalmente por la deficiente ejecución de los Programas/Proyectos a cargo del AyA.
- El AyA continúa siendo un ejecutor de Programas/Proyectos caracterizado por ejecuciones deficientes. Con excepción del Programa BID 2493/OC-CR, toda su cartera reportó un desempeño crítico.
- Desde el inicio de su ejecución y hasta la fecha, el “Proyecto Ruta 32” financiado por dos créditos del EXIMBANK, ha reportado un desempeño deficiente.
- El único programa que financia el KfW (ejecutado por el AyA) ha mantenido una condición crítica desde el II Trimestre 2021 hasta la fecha. Ingresó a la cartera en el 2019 y al cierre del I Semestre 2022, aún no había desembolsado recursos del crédito.
- Al igual que el Proyecto que financia el EXIMBANK, el crédito BCIE 1725 del AyA ha mantenido una ejecución deficiente a lo largo de los años, siendo que su periodo de desembolsos ya finalizó y se encuentra aun ejecutando algunos proyectos con recursos externos.

➔ **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 a las fechas límites de desembolsos de los créditos.

En la siguiente figura, se detallan los principales problemas manifestados por las UE/UCP, que afectaron la ejecución de la mayoría de los Programas/Proyectos durante el I Semestre 2022.

Figura 5 Problemas que afectaron la ejecución de los Programas/Proyectos, derivada de la información facilitada de las UE/UCP.

Al 30 de junio 2022



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

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

A nivel de **Pre-inversión**, durante el primer semestre de este 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”. Algunos ejecutores que presentaron estas situaciones fueron: ICE, CONAVI, CCSS, AyA, MOPT, MJP, INCOPECA, entre otros.

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”. Adicionalmente, se presentaron también otros dos problemas: “Apelaciones a las adjudicaciones (incluye actos de adjudicación)” y “Declaratorias de contrataciones infructuosas o desiertas”. Estas problemáticas generaron atrasos en la ejecución de Programas/Proyectos llevados a cabo por el CONAVI, AyA, MOPT, MH, COMEX e INCOPECA.

En relación con la **Ejecución y Supervisión** de los Programas/Proyectos, se tienen varias circunstancias que generaron incumplimientos en las programaciones: “Dificultades para llevar a cabo las expropiaciones, relocalización de servicios o conectividad de nuevos servicios públicos” y “Debilidades/Deficiencias de comunicación/coordinación interna/externa”. Los ejecutores que reportaron la presencia de estas situaciones durante diferentes momentos del I Semestre 2022: CONAVI, AyA, MOPT y MJP, entre otros.

➔ **Acciones correctivas de las UE/UCP, ante los problemas presentados en la ejecución de sus Programas/proyectos durante el I Semestre 2022.**

Como se desprende de lo indicado anteriormente, las deficiencias y limitaciones presentadas en materia de preinversión, planificación, formulación, ejecución, supervisión y control, generan una serie de problemas que impiden la buena ejecución de los Programas/Proyectos con afectaciones en términos de tiempo, así como en su costo y alcance.

En la siguiente figura se enlistan las principales acciones tomadas por los ejecutores para atender las problemáticas que enfrentan en sus respectivos Programas/Proyectos.

Figura 6 Acciones tomadas por las UE/UCP para subsanar los problemas en la ejecución
Al 30 de junio 2022



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

La cartera de Créditos de Apoyo Presupuestario vigente está compuesta por siete empréstitos, en donde cabe resaltar que durante el I Semestre 2022 se aprobaron dos de ellos, ambos con fecha del 04 de mayo del 2022, a citar, el primero aprobado mediante Ley N°10233 y que corresponde al Programa de Apoyo Presupuestario basado en Políticas para Implementar la Trayectoria Sostenible e Inclusiva de Costa Rica financiado por el AFD bajo el Contrato de Préstamo CCR 1025 01L; asimismo, mediante la Ley N°10207, se aprobó el crédito de Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo para la Gestión Fiscal y Descarbonización financiado por el Banco Mundial bajo la operación 9279-CR, siendo importante destacar que estos préstamos son ejecutados por el Ministerio de Hacienda. Al 30 de junio estos dos empréstitos se encontraban pendientes por desembolsarse.

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

Cuadro N° 6 Cartera de créditos de apoyo presupuestario en ejecución financiados con endeudamiento externo.
Al 30 de junio 2022

Programa/Proyecto	Acreedor	Moneda del préstamo	Monto del préstamo en moneda contractual	Monto del préstamo en US\$	Monto desembolsado de préstamo en US\$
Programa de Apoyo Presupuestario basado en Políticas para Implementar la Trayectoria Sostenible e Inclusiva de Costa Rica	AFD	EUR	150 000 000,00 ^{1/}	156 330 000,00	0,00
Apoyo Presupuestario Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización	BCIE	USD	300 000 000,00	300 000 000,00	300 000 000,00
Programa de Emergencia y Fortalecimiento Fiscal SDL	BID	USD	250 000 000,00	250 000 000,00	250 000 000,00
Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal II (PBP)	BID	USD	250 000 000,00	250 000 000,00	250 000 000,00
Apoyo Presupuestario Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización	BIRF	USD	300 000 000,00	300 000 000,00	300 000 000,00
Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo para la Gestión Fiscal y Descarbonización	BIRF	USD	300 000 000,00	300 000 000,00	0,00
Apoyo para la recuperación post pandemia y consolidación fiscal	FMI	DEG	1 237 490 000,00	1 778 000 000,00	578 063 502,27
Total				3 334 330 000,00	1 678 063 502,27

1/ Para dolarizar los montos de los préstamos cuya moneda contractual no fue pactada en dólares, se utilizó como referencia el valor del tipo de cambio al 30 de junio del 2022 de dicha moneda con respecto al dólar.

Fuente: Dirección de Crédito Público.

La ejecución de esta cartera de préstamos de apoyo presupuestario ha sido fundamental 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 post pandemia y la consolidación fiscal. Activar este plan de financiamiento ha venido facilitando recursos de libre disponibilidad y en condiciones

financieras muy favorables, y que también permite financiar la estructura de gastos del Presupuesto Nacional, principalmente los orientados al servicio de la deuda.

Como se ha indicado en otros informes, estos créditos han permitido sustituir deuda cara por deuda barata, en donde, en virtud de las condiciones financieras de los mismos se facilita 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. Importante señalar que 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 de apoyo presupuestario que han sido aprobados, se suman una serie de financiamientos que, a la fecha, se encuentran en diferentes estados de negociación y estructuración (según se describe en el siguiente cuadro), los cuales son indispensables para coadyuvar a solventar las necesidades de financiamiento del Gobierno, acceder a recursos de bajo costo y adicionalmente impulsar la reducción en las tasas de interés locales.

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

Organismo	Moneda del préstamo	Monto del préstamo en moneda contractual	Monto del préstamo en USD	Programación de desembolsos en USD		Estado actual
				2022	2023	
AFD – II Programa Apoyo al Plan de Descarbonización ^{1/}	EUR	100 (o su equivalente en dólares)	100	100		En proceso de obtención de aprobaciones institucionales para suscribir el contrato de préstamo.
BID - II Programa Apoyo al Plan de Descarbonización	USD	300	300	300		En proceso de obtención de aprobaciones institucionales para suscribir el contrato de préstamo.
CAF – Programa de Apoyo a la Emergencia generada por la pandemia del COVID-19 en Costa Rica	USD	500	500		500	Contrato de Préstamo negociado el 15 de junio del 2021. En proceso de obtención de aprobaciones institucionales.
BCIE – Programa temporal de apoyo ante la crisis de los combustibles	USD	200	200		200	Próximo a iniciar el proceso de obtención de aprobaciones institucionales para suscribir el contrato de préstamo.
BCIE - II Programa de Apoyo Presupuestario (OPD)	USD	290	290		290	Próximo a iniciar el proceso de obtención de aprobaciones institucionales para suscribir el contrato de préstamo.
AFD – Programa de Apoyo Presupuestario ^{1/}	EUR	100 (o su equivalente en dólares)	100		100	En proceso de estructuración.
BID – Programa de Apoyo Presupuestario	USD	200	200		200	En proceso de estructuración
BIRF - III Programa de Apoyo a las Finanzas Públicas (DPL)	USD	200	200		200	En proceso de estructuración.

^{1/} El monto equivalente en dólares se obtiene utilizando el tipo de cambio del 31/08/2022: Euro 1,0004 x 1USD.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

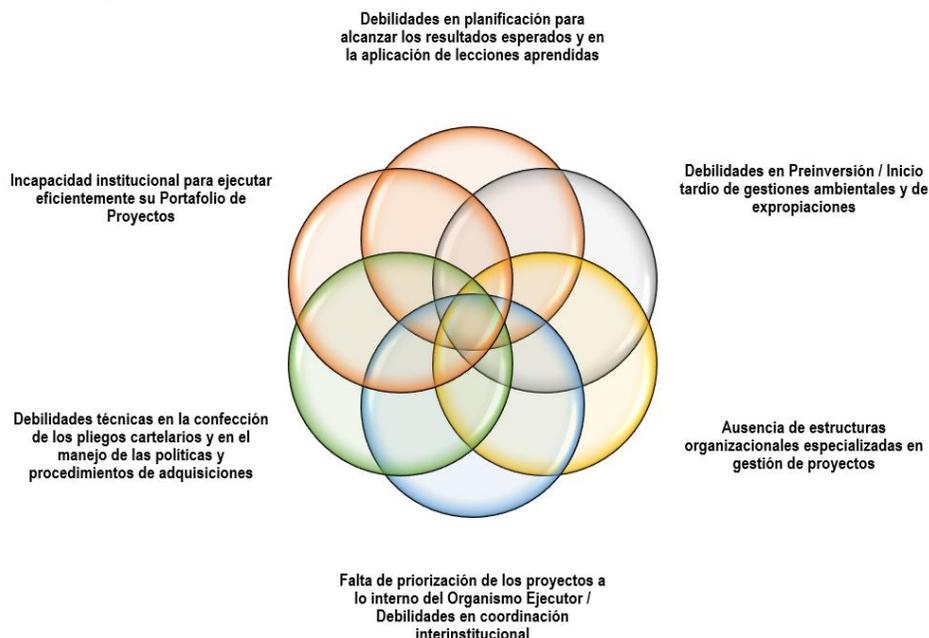
Estos financiamientos son parte integral de la estrategia de financiamiento del Gobierno para el 2022 y 2023 los cuales, aunados al apoyo técnico y financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI), contribuyen a descongestionar el mercado local de títulos valores, a la mitigación de presiones alcistas sobre las tasas de interés -beneficiando el control del costo de la deuda- e impulsando la recuperación económica, la cual aún sujeta a las consecuencias de la crisis sanitaria, a partir de febrero del 2022 se ha visto afectada por los impactos generados por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

➔ **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 se caracterizan por sus altos niveles de complejidad, por lo que los Organismos Ejecutores deben tener claridad sobre varios elementos y procesos clave para gestionarlos de forma eficaz y eficiente., tales como: una definición clara del alcance de sus objetivos, una planificación robusta y con el detalle y estructura del desglose del trabajo que van a requerir los mismos, estudios de pre-inversión actualizados, recurso humano especializado en distintas áreas de la gestión de proyectos, estimación de 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 adecuadamente, propiciarán durante el ciclo de vida de la ejecución del proyecto, dificultades y problemas de diversa naturaleza.

Desde la óptica de esta Dirección, en torno a las problemáticas existentes que enfrentan los distintos Programas/Proyectos en ejecución, mediante la siguiente figura se resumen las causas más relevantes que, por lo general, inciden de forma significativa en el deterioro de sus niveles de desempeño, y que propician constantes estancamientos y reprocesos de actividades que repercuten, entre otros aspectos, en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron diseñados, según los plazos previstos contractualmente.

Figura 7 Causas de los atrasos e incumplimientos de programaciones en la ejecución de los Programas y Proyectos de inversión, según criterio de la DCP a junio 2022



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Conforme la figura anterior, se puede determinar que las causas de las problemáticas en la ejecución son generadas por diversas situaciones y están presentes desde etapas muy tempranas en el ciclo de vida de los programas/proyectos, como por ejemplo las debilidades en preinversión, repercutiendo en que estos puedan ejecutarse con eficacia y eficiencia, y en donde algunas de ellas tienen una correlación estrecha; Seguidamente, se hace referencia con mayor detalle a las siguientes:

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

Varios de los problemas que se materializan durante la etapa de ejecución de los programas/proyectos, y que los ralentizan severamente, son producto de una deficiente, desactualizada o incompleta preinversión, aunado a debilidades de planificación, y que, por lo general, los impactan seriamente desde el ámbito financiero, operativo, estratégico, ingenieril, entre otros.

En este orden de cosas, se han observado, por ejemplo, programas/proyectos en donde se han materializado reiterativamente 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 o sustitución de terrenos que posteriormente el ejecutor determina que no son aptos para desarrollar las obras, o, bien la necesidad de nuevas expropiaciones y/o tomas de servidumbres, aunadas a otras que pueden inclusive estar retrasadas, y que son necesarias para iniciar obras y el correcto desarrollo de las actividades. Ejemplos de estas situaciones son comunes en programas/proyectos a cargo del AyA, principalmente en los financiados por el BCIE.

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 Proyectos⁵:

Una importante cantidad de programas/proyectos dentro de la cartera se enfrentan a dificultades complejas durante la etapa de ejecución debido a las tres causas citadas en este punto, mismas que tienen una estrecha relación entre sí, en donde uno de los pilares para la gestión exitosa sienta sus bases, precisamente, en contar con una estructura organizacional especializada en la ejecución de proyectos, la cual resulta altamente deseable según las buenas prácticas en gestión de proyectos.

Ha resultado notable que existen entes ejecutores, en donde, a pesar de que su naturaleza está más orientada a proyectos, y que cuentan con unidades ejecutoras/coordinadoras exclusivas para atender estos programas/proyectos, mantienen serias dificultades y desafíos para gestionar adecuadamente su portafolio y en donde el valor agregado de dichas Unidades no refleja resultados satisfactorios o que perfilen al menos una mejora paulatina en la ejecución, como en los casos antes citados de los créditos ejecutados por el AyA .

⁵ 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".

Es así como, los Organismos Ejecutores tienen la necesidad imperante y la obligación de asegurarse, que previo a llevar a cabo estas iniciativas, cuenten no solo con una estructura robusta para ejecutar los mismos, sino que también con el recurso humano calificado, suficiente y dedicado al 100% para atender de forma diligente todas las tareas y actividades que se generen durante la ejecución de los programas/proyectos, y que este personal posea, a su vez, los perfiles técnicos específicos y de experiencia que le permitan ejercer correctamente y de forma eficaz y eficiente el desempeño de sus funciones. Si bien esto es algo mandatorio y fundamental, estas condiciones se agudizan cuando dentro de la Institución Ejecutora hay más de un Programa/Proyecto de alta complejidad ejecutándose a la vez, y se requiere del apoyo de otras áreas o direcciones institucionales o internas 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, ya se ha visto que repercute de forma muy 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 señalado dificultades o problemas asociados a los procesos de contratación, siendo que estos se mantienen como una de las principales causas de los atrasos en la ejecución, ya sea por la materialización de objeciones a los procesos de publicación de carteles de licitación, o bien, ante apelaciones a los actos de adjudicación, generando atrasos muy significativos en la ejecución. Adicionalmente, 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, de procedimientos, omisiones y errores aplicados en el diseño de los carteles por parte de los Ejecutores, o bien, a una estrategia o estructuración inadecuada para motivar una mayor atracción de participación de oferentes especializados y con experiencia en un proceso determinado.

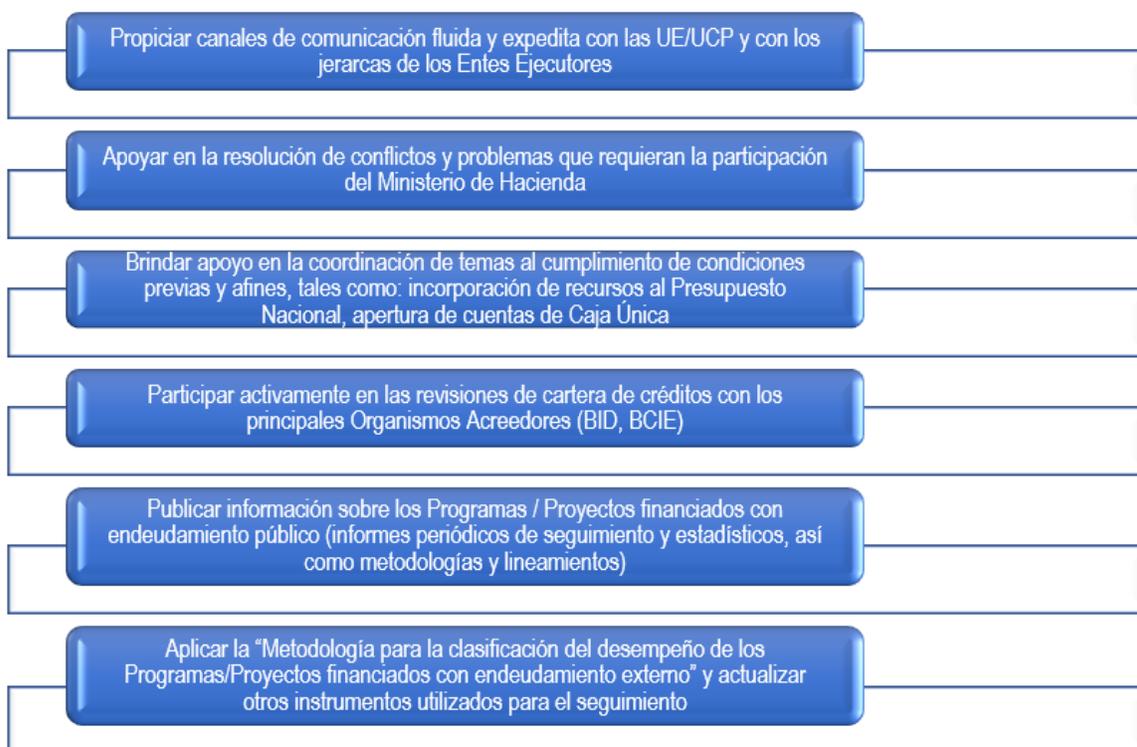
En ese sentido, en los procesos de contratación administrativa, resulta primordial, por una parte, el asegurarse que se respeten todos los principios y parámetros constitucionales y que también los términos de referencia y las reglas específicas que van a regir cada contratación estén totalmente claras y permitan igualdad de condiciones para los participantes. Se debe considerar además que, en los casos de que el cartel deba ser diseñado directamente por la UE/UCP, cobra gran relevancia que los especialistas en contratación administrativa tengan acceso a lecciones aprendidas de otros carteles similares a nivel institucional, y que, además, tanto el Ente Financiador, como el Departamento o Área encargada de la Proveeduría y de la Asesoría Jurídica Institucional, puedan apoyar a la Unidad Ejecutora/Coordinadora, en caso de ser requerido.

Como otro aspecto a considerar, y que se ha manifestado en informes anteriores (dada su vigencia), se tiene el hecho de que los especialistas de adquisiciones en los Organismos Ejecutores y la propia Unidad Ejecutora cuenten con los conocimientos y capacitación oportuna sobre la aplicación de las Normas de Adquisiciones específicas de los diferentes acreedores financieros como lo son las del BCIE, BID, JICA, BIRF, entre otros).

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

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

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



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Finalmente, se considera de relevancia resaltar el hecho de que con respecto al tema antes citado sobre las adquisiciones/expropiaciones de terrenos, la relocalización de los servicios públicos, inclusive más allá considerando los diseños finales o preliminares, así como las viabilidades ambientales necesarias para la implementación de los programas/proyectos, la Dirección de Crédito Público le ha externado al MIDEPLAN la importancia de valorar la incorporación de los mismos 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 ha venido realizando el MIDEPLAN se consideró oportuno el que dicho Ministerio replantee el momento de atención de estos temas, valorando incorporar en la fase de preinversión la exigibilidad de que las Instituciones Ejecutoras cuenten, por ejemplo, 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.. Estos temas también fueron señalados por esta Dirección y el Despacho del Ministerio en varias ocasiones a MIDEPLAN en el marco del Proyecto de Ley 22.470

del SNIP, esperando que, de ser acogidos, coadyuven a gestionar de forma más eficaz y eficiente los programas/proyectos financiados con endeudamiento público.

De no materializarse un cambio en el tratamiento de estos temas en el ciclo de vida de los proyectos, continuarán constituyéndose en “cuellos de botella” y generando las mismas problemáticas que ya son conocidas y que son reiterativas en la ejecución y gestión de los programas/proyectos, y que tienen impactos considerables en términos de sobrecostos y atrasos en la ejecución, deteriorándose la oportunidad de contar más oportunamente con las obras, bienes y servicios que la sociedad y el país requieren.