



INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-03-2016
12 de enero, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE
LA REPÚBLICA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL REALIZADA EN LA
DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO, SOBRE EL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE
LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON CRÉDITOS EXTERNOS**

2016



CONTENIDO

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	1
ALCANCE DE LA AUDITORÍA	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA	2
METODOLOGÍA APLICADA	4
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	4
2. RESULTADOS	5
LA EJECUCIÓN DE CRÉDITOS EXTERNOS ES LENTA	5
NECESIDAD DE FORTALECER LA ACTUAL METODOLOGÍA PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS CRÉDITOS EN EJECUCIÓN	11
NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN SISTEMA AUTOMATIZADO PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS CRÉDITOS EN EJECUCIÓN	17
NECESIDAD DE FORTALECER EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES QUE EMITE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO	20
3. CONCLUSIONES	22
4. DISPOSICIONES	23
AL LICENCIADO JUAN CARLOS QUIRÓS SOLANO EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	23
AL LICENCIADO HELIO FALLAS VENEGAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	25

INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-03-2016

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El presente informe corresponde a una auditoría de carácter especial efectuada en la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, con el propósito de valorar la gestión realizada por esa Dirección, relativa al proceso de seguimiento de los proyectos financiados con créditos externos, para el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2014, con ampliaciones al año 2015 en aspectos que resultaron pertinentes. Lo anterior, en el marco de las funciones de esa Dirección, como rector del Subsistema de Crédito Público.

¿Por qué es importante?

El crédito público externo en forma de préstamos directos es la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de proyectos de inversión pública por parte del Gobierno, proyectos que favorecen el potencial de bienestar social en áreas de inversión relacionadas con la infraestructura física, la educación, la salud y el desarrollo de las comunidades.

En tal contexto, resulta de vital importancia que el Gobierno mantenga en operación un sistema de seguimiento al desarrollo de los mencionados proyectos y a la ejecución de los créditos externos que los financian, con el objetivo de que los proyectos se realicen dentro de los plazos que se prevén en los contratos de préstamo y, con ello, se evite el costo que implica su dilación en términos tanto de un atraso en el momento en que el país puede beneficiarse de la culminación de los proyectos respectivos, como del costo monetario que implican las comisiones de compromiso que el Gobierno debe pagar sobre el monto no desembolsado de los respectivos préstamos.

Al respecto, el ordenamiento jurídico en cuanto a esta materia establece claramente, dentro de la estructura organizacional del Sistema de Administración Financiera, en particular de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, unidades organizacionales y funciones dirigidas a asegurar una eficaz gestión de seguimiento, liderada por esa Dirección.

¿Qué encontramos?

Luego de concluida la presente auditoría, esta Contraloría General encontró que, si bien se están realizando algunos esfuerzos para el mejoramiento, la ejecución de los créditos externos que financian proyectos locales de inversión es, en general, lenta. Este fenómeno lo evidencian los datos sobre porcentajes de avance en la ejecución de los proyectos, la lentitud con que se realizan los desembolsos de los créditos, los montos pagados por el país por concepto de comisiones de compromiso y las calificaciones o «rankings» otorgados por los mismos organismos de crédito internacional, como ocurre con el caso del BID.

A manera de ilustración, puede mencionarse que se encontró que un 65% de los proyectos ya sobrepasaron, hasta en un 71% del tiempo previsto de ejecución, el período de tiempo estipulado

en el contrato de préstamo. Entre estos se pueden destacar el Plan Nacional de Infraestructura Hospitalaria, con un 71%; el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, con un 67%; el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación con un 52%; y el Programa de Regularización del Catastro y Registro, cuyas prórrogas significaron un 160% del plazo contractual, y que sobrepasó en un 8% el tiempo extendido por las 7 prórrogas que se le otorgaron.

Se concluye que existen importantes oportunidades de mejora en la labor de rectoría y seguimiento por parte de la Dirección de Crédito Público y del Ministro de Hacienda, que podrían coadyuvar a una mejora significativa en esta materia y, por ende, impactar positivamente en el desarrollo de la infraestructura del país. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad directa que tienen los órganos ejecutores sobre la ejecución y gestión de los proyectos de inversión y de que los objetivos y alcances definidos se logren en los tiempos contractuales.

¿Qué sigue?

En el presente informe se giran disposiciones al Director de Crédito Público y al Ministro de Hacienda, dirigidas a: a) Fortalecer, en forma documental, la metodología de seguimiento de los contratos de crédito que financian proyectos de inversión, incluyendo aspectos como la consideración de estándares internacionales e indicadores de avance de los proyectos, la puesta en marcha de mejores prácticas y el registro sistemático de lecciones aprendidas, b) Definir y gestionar los requerimientos funcionales para contar con una solución informática para el registro permanente y actualizado del estado y avance de los créditos externos y de los proyectos de inversión respectivos, y c) Involucrar a los más altos niveles jerárquicos del Poder Ejecutivo en el conocimiento de la evolución y estado de los créditos externos, con el propósito de que a esos niveles se ejecuten las acciones de coordinación y las decisiones necesarias para garantizar la oportuna ejecución de los proyectos de inversión financiados con créditos externos.

INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-03-2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE
LA REPÚBLICA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL REALIZADA EN LA
DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO SOBRE EL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE
LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON CRÉDITOS EXTERNOS**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La Auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica No. 7428, y en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.
- 1.2. El país cuenta con una importante cartera de proyectos de inversión financiados con créditos externos, que desarrolla el Gobierno o que cuentan con el aval de este, cuya ejecución oportuna es fundamental, con el fin de lograr mayor competitividad y bienestar social, además de que resulta indispensable para incentivar el crecimiento económico, el empleo y la capacidad de repago de dicha inversión.
- 1.3. De ahí que el proceso de seguimiento sobre el desarrollo de tales créditos externos y los proyectos de inversión respectivos, que le corresponde realizar a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, conforme al ordenamiento normativo, resulta muy importante para promover el cumplimiento oportuno y efectivo de los fines previstos y un uso apropiado de los recursos.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.4. Evaluar el proceso de seguimiento de proyectos financiados con créditos externos, realizado por la Dirección de Crédito Público.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.5. La auditoría se concentró en el análisis de los procesos de seguimiento de la ejecución de los créditos externos, que realizó la Dirección de Crédito Público en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre 2014, y se amplió en los casos que se estimó pertinente.
- 1.6. En la auditoría se abarcaron los siguientes aspectos: base jurídica que sustenta las funciones de seguimiento de los créditos externos a cargo de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y análisis de la gestión de seguimiento que lleva a cabo esta Dirección, tanto mediante la realización de entrevistas como mediante el examen de documentos, informes y acciones realizadas por esa Dirección y por otros participantes del Sistema de Crédito Público.
- 1.7. La auditoría se realizó con base en el «Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público»¹.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.8. La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, en su artículo 79, establece como un objetivo del Subsistema de Crédito Público el siguiente: *“Obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento.”*
- 1.9. La competencia del seguimiento también se señala en el artículo 13 del Reglamento para Gestionar la Autorización para la Contratación del Crédito Público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás Órganos, contenido en el decreto ejecutivo N° 35222 de 2 de marzo de 2009, que señala lo siguiente: *“Los ministerios, las entidades públicas y demás órganos que ejecuten proyectos con endeudamiento público, deberán remitir a la Dirección de Crédito Público los informes de seguimiento, al menos de forma semestral y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la finalización del mes de junio y diciembre de cada año, sobre la programación de ejecución, el avance físico, financiero y las reprogramaciones de los proyectos en ejecución financiados con endeudamiento público. En el caso de existir reprogramaciones de la ejecución, estas deberán acompañarse de las respectivas justificaciones y las acciones correctivas. Por medio de los Lineamientos Generales a las Unidades Ejecutoras así como también por medio de oficios del Director de Crédito Público, se podrá solicitar información adicional a las Unidades Ejecutoras.”*
- 1.10. Por otra parte, la Política de Endeudamiento Público establece que: *“La Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda dará seguimiento y evaluará la ejecución de los programas y proyectos financiados con endeudamiento público y*

¹ Resolución del Despacho Contralor R-DC-064-2014, Publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014. Vigente a partir del 01 de enero de 2015.

realizará recomendaciones al Ministro de Hacienda o Jerarcas según corresponda con el objetivo de mejorar la ejecución o disminuir los costos para el sector público”.

- 1.11. La función de seguimiento del crédito externo, ha venido siendo desarrollada en la Dirección de Crédito Público por medio del Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público de Mediano y Largo Plazo. Corresponde al precitado Departamento *“Dar seguimiento a la ejecución de los recursos provenientes de operaciones de Crédito Público, y Dar seguimiento a Unidades Ejecutoras de préstamos”*².
- 1.12. Anualmente, la Dirección de Crédito Público emite el Informe de Seguimiento del Segundo Semestre (de cada año) sobre Créditos Externos en período de ejecución del Gobierno Central. Este contiene el estado de situación de cada uno de los créditos, específicamente: evolución financiera y física de los proyectos, montos desembolsados y pendientes de desembolsar, fechas importantes como las de aprobación del contrato por parte de la Asamblea Legislativa, la de incorporación de los recursos al Presupuesto Nacional, fecha límite de desembolsos y de cierre del programa, cantidad de prórrogas otorgadas por el organismo acreedor, años de ejecución: desde la aprobación de la Ley, desde la incorporación de los recursos al Presupuesto Nacional, años de ejecución previstos en la Ley, años de ejecución real, así como porcentajes de captación de recursos (desembolsado/programado), principales factores –internos y externos a la unidad ejecutora– que afectan la ejecución de los proyectos, riesgos identificados que afectan o podrían afectar la ejecución, posibles acciones a ejecutar para enfrentarlos, así como las acciones que seguirá la Dirección de Crédito Público, en el año siguiente al que corresponde el Informe.
- 1.13. La cartera de créditos externos al 31 de diciembre de 2014, estaba conformada por 22 contratos de préstamo³ con distintas organizaciones internacionales, por un total de US\$2.607,2 millones, de los cuales se habían desembolsado US\$858,6 millones (33%), y estaban pendientes de desembolsar US\$1.748,6 millones (67%)⁴. Al 30 de junio de 2015, el monto de créditos externos del Gobierno o con aval de este, ascendía a US\$3.549,3 millones, de los cuales se habían desembolsado

² Decreto Ejecutivo N° 38305-H de 3 de febrero de 2014.

³ Informe de Seguimiento del Segundo Semestre 2014 sobre Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central. Para efectos estadísticos no se incluyeron los montos de los préstamos BID 1284/OC-CR Programa de Regularización del Catastro y Registro por USD65.000.000 y el BIRF 7284-CR Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación por USD30.000.000 por haberse concluido en el su ejecución en el 2014.

⁴ De acuerdo con datos del BID, Costa Rica es uno de los países de la región de Centroamérica, República Dominicana y México, que presenta una cartera con más del 50% del tiempo transcurrido pero con menos del 50% de los desembolsos totales. Esto evidencia problemas para la ejecución de préstamos. De hecho, un estudio del mismo organismo internacional estima que Costa Rica es el país que históricamente ha desembolsado más lento entre los todos los países prestatarios.

US\$901,6 millones (25%) y estaban pendientes de desembolsar US\$2.647,7 millones (75%).

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.14. Para la elaboración de esta auditoría se recopiló y analizó la normativa aplicable, se realizaron entrevistas a funcionarios de la Dirección de Crédito Público y unidades ejecutoras, se revisaron expedientes de algunos créditos externos, se recopiló y analizó información de avance físico y financiero, se analizó información sobre los préstamos emitida por organismos acreedores, se definieron criterios para la ejecución del estudio, y se aplicaron en general los procedimientos definidos en el Manual General de Auditoría para el Sector Público.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el 17 de noviembre de 2015 en la Dirección de Crédito Público, y estuvieron presentes los siguientes funcionarios: señor Juan Carlos Quirós Solano, Director de Crédito Público, señor Melvin Quirós Romero, Subdirector de Crédito Público, y la señora Rossaura Trigueros Elizondo, Coordinadora del Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público de Mediano y Largo Plazo, de la Dirección de Crédito Público.
- 1.16. El borrador del presente informe se entregó en versión digital, mediante oficios Nro. DFOE-SAF-0599 y DFOE-SAF-0600, del 08 de diciembre de 2015, dirigidos al Lic. Helio Fallas Venegas, Ministro de Hacienda, y al Lic. Juan Carlos Quirós Solano, Director de Crédito Público, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido, plazo que se amplió para la Dirección de Crédito Público, al 07 de enero de 2016, según oficio DFOE-SAF-0609 del 15 de diciembre de 2015.
- 1.17. Al respecto, se recibieron observaciones al Borrador del Informe por parte de la Dirección de Crédito Público, mediante oficio DCP-0004-2016 del 05 de enero de 2016, recibido el día 06 de enero. Dichas observaciones se atienden en el Anexo del presente Informe.

2. RESULTADOS

LA EJECUCIÓN DE CRÉDITOS EXTERNOS ES LENTA

- 2.1 En general, la ejecución de los créditos externos en Costa Rica es lenta y no se completa en los plazos previstos en los respectivos contratos de préstamo.
- 2.2 El cuadro que se inserta a continuación presenta algunos indicadores sobre la ejecución de los créditos externos en período de desembolso vigentes al 31 de diciembre de 2013, y de los cuales el Gobierno de la República es deudor o garante. Se trata de 20 créditos en total.

Costa Rica: Indicadores de ejecución de créditos externos en los que el Gobierno de la República es deudor o garante

Crédito	Proyecto	Unidad Ejecutora	Monto del crédito (US\$)	Plazo (años) ^{1/}	Número de prórrogas ^{2/}	Tiempo transcurrido (como porcentaje del plazo incluyendo prórrogas)		Tiempo restante al 31/05/2015	Avance físico al 31/12/2013	Avance financiero al 31/12/2013
						Desde firma del contrato hasta la aprobación de la ley	Desde incorporación al presupuesto hasta el 31/05/2015			
Créditos con el Banco Centroamericano de Integración Económica										
BCIE 1809	Plan Nacional de Infraestructura Hospitalaria	CCSS	60.000.000	7,01	2	0%	171%	171%	-71%	90,9%
BCIE 1709	Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos	SEMAR	35.014.016	8	1	25%	13%	75%	-13%	48,5%
Créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo										
BID 1284/OC-CR	Programa de Regularización del Catastro y Registro	CATASTRO	65.000.000	13	7	0%	8%	100%	-8%	99,7%
BID 1377/OC-CR	Segunda Etapa del Programa de Modernización de la Administración de la Justicia	CSJ	22.400.000	11	0	0%	0%	118%	-18%	100,0%
BID 1566/OC-CR	Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenta Binacional del Río Sikaola	MAG	9.220.000	6	3	50%	0%	117%	-67%	72,0%
BID 1908/OC-CR	Primer Programa de Desarrollo Eléctrico 2008-2011	ICE	250.000.000	7	1	0%	0%	86%	14%	71,6%
BID 2007/OC-CR	Programa de Infraestructura Vial (PIV)	GOBNO	300.000.000	5	0	20%	0%	100%	-20%	35,6%
BID 1824/OC-CR	Programa de Turismo en Areas Silvestres	GOBNO	19.000.000	5,01	0	60%	20%	60%	-40%	25,8%
BID 2098/OC-CR	Programa para la Red Vial Cantonal	GOBNO	60.000.000	5,01	0	0%	20%	60%	20%	17,3%
BID 2536/OC-CR	Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social	GOBNO	132.441.110	5	0	20%	0%	60%	20%	1,1%
BID 2747/OC-CR	Programa de Desarrollo Eléctrico 2012-2016	ICE / GOBNO	250.000.000	5	0	0%	0%	60%	40%	21,7%
BID 2493/OC-CR	Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Nivel Subnacional	AM/ GOBNO	73.000.000	6	0	17%	17%	33%	33%	0,0%
Créditos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento										
BIRE 7284-CR	Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación	MEP	30.000.000	6,58	2	15%	15%	122%	-52%	77,7%
BIRF 7388-CR	Proyecto de Ecomercados II	FONAFIFO	30.000.000	6,08	1	16%	0%	115%	-32%	99,0%
BIRF 7498-CR	Proyecto Limón, Ciudad-Puerto	MH-MCI	72.500.000	5,05	0	20%	0%	119%	-39%	30,9%
BIRE 7594-CR	Opción de Desembolsos Diferido ante el Riesgo de Catástrofes	MH	65.000.000	5,66	2	18%	0%	106%	-24%	N.A.
BIRE 8194-CR	Proyecto Mejoramiento para la Educación Superior	CONARE	200.000.000	5	0	20%	0%	40%	40%	0,0%
Créditos con la Corporación Andina de Fomento										
CAF CEAD0520	Proyecto Bajos de Chilmate - Vuelta Kooper	MOPT	52.450.000	5	1	20%	0%	100%	-20%	37,9%
Créditos con el Banco Japonés de Cooperación Internacional										
JBIC CR-P4	Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José	ICAA	142.446.111	9,04	0	0%	22%	77%	0%	10,7%
Créditos con el Instituto de Crédito para la Reconstrucción										
KFW 2002-65-595	II Programa Agua Potable y Saneamiento	ICAA	11.945.363	11,04	4	0%	45%	63%	-9%	87,3%

1/ Incluye prórrogas.

2/ Al 31 de diciembre de 2013.

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de seguimiento del II semestre 2013, emitido por la Dirección de Crédito Público.

2.3 Como puede observarse en ese cuadro, al 31 de mayo de 2015, para 13 de un total de 20 créditos el tiempo transcurrido desde la aprobación legislativa del crédito

excede al plazo total incluyendo las prórrogas otorgadas (Ver columna «Tiempo transcurrido (como porcentaje del plazo incluyendo prórrogas) / Desde aprobación de la ley hasta el 31/05/2015»).

- 2.4 Los porcentajes de desembolso y pendiente al 31 de diciembre de 2014 alcanzaron 35,2% y 64,8% respectivamente, muy similares a los observados en 2013 (33,8% y 66,2% en el mismo orden).
- 2.5 Para 2013, las unidades ejecutoras de los proyectos programaron desembolsar la suma de €146.410 millones, pero solamente se desembolsaron €90.733 millones (62%). Para el 2014, se programó desembolsar un total de €195.399 millones, de los que se desembolsaron €147.373 millones (un 75%).
- 2.6 En adición a lo anterior, se observa una importante concentración de la ejecución total en unos pocos proyectos: la ejecución de los proyectos Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV I), Bajos de Chilamate - Vuelta Kooper, Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José y el Proyecto de Ecomercados II representó, en conjunto, un 75% y un 73% de la ejecución total en los años 2013 y 2014, respectivamente.
- 2.7 Como complemento a las ideas anteriores, puede mencionarse, tal y como se observa en el cuadro anterior, que al 31 de diciembre de 2013, 11 de los 19 proyectos a los que les resulta aplicable el concepto de avance físico, mostraban un avance inferior al 50%. Por otra parte, en el 2014, de 22 créditos externos, 12 proyectos mostraron un avance inferior al 50%, entre los cuales destacan el proyecto Limón Ciudad-Puerto (que fue finiquitado por el acreedor ante la incapacidad del Estado para desarrollar las obras previstas), el Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José, con un avance físico de tan solo el 23%, a pesar de que está por concluir el plazo previsto para el desarrollo del programa; y el Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social, que mostraba un avance de 6,8% al 31 de diciembre de 2014, pero que se encuentra en cerca del 50% del plazo de ejecución previsto.
- 2.8 A manera de ilustración adicional, puede mencionarse que se encontró que un 65% de los proyectos ya sobrepasaron, hasta en un 71% del tiempo previsto, el período de tiempo estipulado en el contrato de préstamo. Entre estos se pueden destacar el Plan Nacional de Infraestructura Hospitalaria, con un 71%; el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, con un 67%; el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación con un 52%; y el Programa de Regularización del Catastro y Registro, cuyas prórrogas significaron un 160% del plazo contractual, y que sobrepasó en un 8% el tiempo extendido por las 7 prórrogas que se le otorgaron.
- 2.9 También se observan casos en que, si bien el avance físico es alto (entre el 85% y el 100%), los respectivos proyectos han tardado más de la mitad o hasta el doble del

tiempo estipulado en el respectivo contrato de préstamo, lo cual refleja también la lenta ejecución de los préstamos. (Pueden citarse, como ejemplos, el Plan Nacional de Infraestructura Hospitalaria, Ecomercados II, Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y II Programa de Agua Potable y Saneamiento).

- 2.10 La Contraloría General de la República ya ha externado su preocupación por la situación de la lenta ejecución de los créditos contratados por el país:

“Lo anterior pone al descubierto el bajo nivel anual de ejecución de los recursos disponibles para la ejecución de los proyectos de obra pública financiados con créditos externos, lo que sugiere la necesidad de acciones específicas y contundentes por parte de las entidades ejecutoras correspondientes, así como del Ministerio de Hacienda para coadyuvar a las unidades ejecutoras correspondientes en la solución de las problemáticas que presentan y que impiden una ágil ejecución de sus proyectos, dadas sus competencias como rector del Sistema de Administración Financiera de la República, y en el control de la utilización del financiamiento.” (CGR, Memoria Anual 2013, p. 192).

- 2.11 Los informes emanados de la Dirección de Crédito Público dan cuenta de una extensa lista de factores como causantes de la lenta ejecución de los créditos externos, sin que se observen variaciones significativas de un año a otro. Entre estos, pueden citarse: a) Debilidades en la formulación y diseño de los Proyectos, b) Ausencia de una cultura de definición previa de proyectos a nivel de la administración pública, c) Debilidades en las etapas de pre inversión de los proyectos, d) Estudios desactualizados que afectan en la ejecución (procesos de expropiación adicionales, reasentamientos, incremento en costos, inclusión de obras complementarias, entre otros), e) Limitaciones en la capacidad de planificación, ejecución, seguimiento y control tanto a nivel de las Instituciones Ejecutoras como de las unidades ejecutoras, f) Ausencia de gerentes de proyectos con suficiente conocimiento y experiencia, g) Nombramientos tardíos de los Directores y Coordinadores de Proyectos, h) Distintos grados de autonomía e independencia de las unidades ejecutoras que afectan su capacidad de gestión, i) Participación del personal de las Instituciones Ejecutoras en los equipos de las unidades ejecutoras, lo cual crea atrasos al combinar actividades de la ejecución del Programa/Proyecto con actividades ordinarias de la institución, j) Debilidades en los mecanismos de control y seguimiento implementados a nivel de las jerarquías de los órganos ejecutores sobre las unidades ejecutoras, así como a lo interno de las unidades ejecutoras, lo cual genera atrasos en las actuaciones relativas a medidas, sanciones y establecimiento de responsabilidades ante incumplimientos de metas o falta de acciones preventivas o correctivas oportunas, k) Deficiencias en la comunicación, coordinación y supervisión de las unidades ejecutoras con las dependencias internas y externas involucradas en la ejecución, l) Posibilidad de que las empresas apelen los procesos de contratación en diferentes

momentos, lo cual retrasa estos procesos y, por ende, la planificación de la ejecución de las actividades y de recursos financieros de los Programas o Proyectos. Sobre estas problemáticas, la Dirección de Crédito Público, indicó que *“...al ser dichos factores en muchos casos de gran complejidad, resulta difícil que se corrijan por completo en el corto plazo y los efectos de las mejoras en estas problemáticas son difíciles plasmarse también en el corto plazo.”* (Oficio DCP-004-2016, del 05 de enero de 2016).

- 2.12 En adición a lo anterior, aspectos como la duración del trámite legislativo en la aprobación de los contratos de préstamo, o la dilación en el cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso –como, por ejemplo, la conformación de la correspondiente unidad ejecutora, la vigencia de un manual operativo para la ejecución del Programa, o la existencia de convenios interinstitucionales necesarios para ejecutar los proyectos– se suman a las causas de una lenta ejecución de los proyectos y utilización de los respectivos recursos del crédito. Ejemplo de esto es el caso del Programa de Infraestructura del Transporte (PIT) cuyo contrato de préstamo asociado fue aprobado mediante ley publicada el 13 de noviembre de 2014 (Ley 9283 de 30 de octubre de 2014), y aún al 31 de octubre de 2015, casi un año después, la unidad ejecutora del programa no estaba conformada.
- 2.13 Complementariamente se determinó también, en relación con la ejecución de los proyectos, que, en promedio, se requieren 1,3 años entre la fecha de suscripción del contrato y su respectiva ley de aprobación, alrededor de siete meses más para su incorporación al Presupuesto Nacional, y luego unos 8 meses adicionales para el cumplimiento de condiciones previas.
- 2.14 Por otra parte, la experiencia de este órgano contralor en relación con gestiones en materia de contratación administrativa, permite señalar que se han encontrado una serie de problemáticas en los procesos de contratación, tales como documentación incompleta –falta de firmas, planos, temas pocos claros, entre otros–, devolución sin trámite o autorización por corresponder a la administración tales actos, pretensiones de que este órgano contralor autorice actos que no son de su competencia, o falta de planificación que impide el desarrollo de procedimientos pertinentes conforme a la normativa.
- 2.15 La ejecución lenta de los proyectos y préstamos repercute negativamente en la posibilidad de disponer con prontitud de obras de infraestructura, así como de servicios públicos que favorezcan el desarrollo económico y social del país, la competitividad, el empleo, y el combate a la pobreza y la desigualdad, entre otros aspectos relevantes. Además, por tener recursos sin desembolsar, el país ha tenido que pagar comisiones de compromiso en los años 2013 y 2014 por un monto de US\$2,3 millones y US\$2,5 millones, respectivamente.

- 2.16 Ahora bien, la auditoría cuyo informe lo constituye el presente documento, se enfocó en la eficacia de los procesos de seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados con créditos externos realizados por la Dirección de Crédito Público, con miras a detectar oportunidades de mejora en esa Dirección en términos de un posible efecto en la reducción de los tiempos de ejecución de los proyectos.
- 2.17 El enfoque que se señala en el párrafo anterior fue adoptado en razón de que la LAFRPP establece como uno de los objetivos del Subsistema de Crédito Público⁵ – cuyo órgano rector es la Dirección de Crédito Público– el de “...promover la utilización adecuada del financiamiento por parte del sector público...”, lo mismo que “...obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento.” (LAFRPP, artículo 79, incisos a y b).
- 2.18 En adición a lo anterior, el «Reglamento de organización de la Dirección de Crédito Público», emitido mediante Decreto N° 38305-H de 3 de febrero de 2014, establece la siguiente estructura organizacional a la Dirección de Crédito Público para el cumplimiento de sus funciones:



- 2.19 Este Reglamento contempla la operación de una «Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público» dentro del Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público de Mediano y Largo Plazo. Y a esta Unidad, a la que se le establece el objetivo de “...promover el uso adecuado del crédito por parte del Sector Público mediante el seguimiento al endeudamiento público externo donde el Gobierno figure como deudor o garante y a las Unidades Ejecutoras de los proyectos/créditos en ejecución” (artículo 11), se le asignan funciones atinentes al seguimiento de los créditos externos en ejecución, desde aspectos como el

⁵ El artículo 78 de la LAFRPP define al Subsistema de Crédito Público como 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.”

cumplimiento de condiciones previas para el primer desembolso de los créditos, el análisis de los informes de ejecución presentados por las unidades ejecutoras de los proyectos y la elaboración de informes de seguimiento semestral de los créditos externos en ejecución que muestren el avance físico y financiero de los proyectos respectivos, entre otros. Además, el mismo Reglamento establece, como parte del Departamento de Inversión Pública, una «Unidad de Ejecución de Proyectos», a la cual le asigna la función de *“...elaborar, coordinar y proponer a la Jefatura de Departamento los procedimientos y lineamientos aplicables para la definición e implementación de estrategias de ejecución de los proyectos de inversión, así como coadyuvar en lo que corresponda con el Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público de Mediano y Largo Plazo **para lograr una ágil y eficiente ejecución de los créditos externos donde el Gobierno figure como deudor o garante.**”* (Artículo 7, inciso h; destacado añadido).

- 2.20 Por lo tanto, resulta imperativo realizar una eficiente gestión de los proyectos de infraestructura pública, que tenga como desafío atender los problemas crónicos de planificación, maduración de los proyectos, idoneidad profesional, coordinación institucional, diligencia, liderazgo y compromiso de los gestores públicos.

NECESIDAD DE FORTALECER LA ACTUAL METODOLOGÍA PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS CRÉDITOS EN EJECUCIÓN

- 2.21 El seguimiento, por parte de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, del uso de los recursos provenientes del endeudamiento público externo es una actividad de mucha importancia, y está reconocida como precepto legal y reglamentario en el ordenamiento jurídico costarricense, así como en documentos regulatorios de la operativa de esa Dirección y de otras dependencias del Ministerio.
- 2.22 En apoyo de lo expresado en el párrafo anterior, se pueden citar los siguientes hechos:
- a) La LAFRPP establece, como un objetivo del Subsistema de Crédito Público – cuyo órgano rector es la Dirección de Crédito Público– el de *“...obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento ...”* (LAFRPP, artículo 79 inciso b); en adición a lo anterior, y como ya se ha señalado, la estructura organizacional de la Dirección de Crédito Público, establecida en el «Reglamento de organización de la Dirección de Crédito Público», que fue emitido mediante Decreto Ejecutivo 38305-H de 3 de febrero de 2014, incluye una «Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público», cuyo objetivo es promover el uso adecuado del crédito por parte del Sector Público mediante el seguimiento al endeudamiento público externo donde el Gobierno figure como deudor o

garante, y a las unidades ejecutoras de los proyectos/créditos en ejecución. En particular, este reglamento asigna a esta Unidad la función de “ ... *dar seguimiento a los créditos externos que se encuentran en ejecución.*” (Artículo 11, inciso f).

- b) La «Política de Endeudamiento Público» (aprobada mediante Decreto Ejecutivo 35270-H de 21 de mayo de 2009) señala que la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda dará seguimiento y evaluará la ejecución de los programas y proyectos financiados con endeudamiento público y realizará recomendaciones al Ministro de Hacienda o Jerarcas según corresponda, con el objetivo de mejorar la ejecución o disminuir los costos para el sector público.
- c) El artículo 13 del Decreto Ejecutivo 35222-H de 2 de marzo de 2009 «Reglamento para Gestionar la Autorización para la Contratación del Crédito Público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás Órganos según corresponda», establece que las entidades que ejecuten proyectos con endeudamiento público deben remitir semestralmente, a la Dirección de Crédito Público, informes de seguimiento sobre la programación de ejecución, el avance físico y financiero y las reprogramaciones de los proyectos en ejecución.

2.23 En el estudio se determinó que la Dirección de Crédito Público realiza el seguimiento de los créditos en ejecución con base en los «Lineamientos Generales para el Seguimiento de los Créditos en Ejecución», los «Lineamientos Generales dirigidos a las Unidades Ejecutoras y Coordinadoras de Programas y Proyectos de Inversión Pública financiados mediante endeudamiento público” y el «Procedimiento: Seguimiento a los créditos externos en Ejecución».

2.24 Los «Lineamientos Generales para el Seguimiento de los Créditos en Ejecución» establecen que el seguimiento debe ser continuo, con una periodicidad máxima mensual, y que debe permitir a los profesionales conocer cada uno de los proyectos a su cargo, así como aspectos relativos a la estructura organizacional de las unidades ejecutoras o de coordinación, peso de cada componente y actividades del proyecto, los costos o avance financiero, avances físicos, ruta crítica, programaciones en plazos, cronogramas de desembolsos, planes de adquisiciones, el estado de ejecución de los proyectos, logros, problemas en la ejecución, factores o causas de los retrasos, las implicaciones de dichos retrasos, así como las medidas correctivas tomadas por los ejecutores y el cumplimiento de plazos. Indican además tales Lineamientos, que la Dirección de Crédito Público debe valorar las medidas correctivas aplicadas por parte de las unidades ejecutoras para corregir la existencia de desviaciones, y que gestionará medidas para la adecuada ejecución de los créditos, que serán comunicadas al Jerarca de la institución responsable del crédito inmediatamente detectado el problema.

- 2.25 En relación con lo anterior, en la auditoría se determinó que la Dirección de Crédito Público, realizó dicho seguimiento y control de los créditos externos a partir del intercambio de correos electrónicos y oficios con las unidades ejecutoras de los créditos, y del análisis de información obtenida en reuniones con las unidades ejecutoras, o de información que estas remiten semestralmente a la mencionada Dirección mediante informes y cuadros de seguimiento. Estos últimos contienen información relativa a: el estado financiero del préstamo y de la contrapartida nacional (esto es, componentes y su costo, montos desembolsados y pendientes de desembolsar, monto programado por desembolsar y monto real desembolsado en el período, observaciones, avance físico, avance financiero, actividades que forman parte de la ruta crítica, plan de inversión original y plan de inversión vigente, costo estimado, costos originales y actuales, estado de las actividades de cada componente [que puede ser: «no ha iniciado», «en proceso de contratación», «ejecución», «finalizada y pagada totalmente», «finalizada y con pagos pendientes»] y retrasos, causas y su costo); y el estado de las licitaciones del proyecto. Dichos datos como tales tampoco están plenamente detallados en los lineamientos señalados y que sirven de base para el seguimiento.
- 2.26 Algunos datos que genera la Dirección de Crédito Público, a partir de dicha información, y que incorpora anualmente en el Informe de Seguimiento de los créditos externos en ejecución son: evolución financiera y física de los proyectos; montos desembolsados y pendientes de desembolsar, fechas importantes –como la de aprobación del contrato por parte de la Asamblea Legislativa, la de incorporación de los recursos al Presupuesto Nacional, la fecha límite de desembolsos, y la fecha de cierre del programa–, cantidad de prórrogas otorgadas por el organismo acreedor, años de ejecución previstos en la Ley, años de ejecución real, porcentajes de captación de recursos (desembolsado/programado), principales factores, internos y externos a la unidad ejecutora, que afectan la ejecución de los proyectos, riesgos identificados que afectan o podrían afectar la ejecución, acciones informadas por los ejecutores para enfrentarlos, así como las acciones que seguirá la Dirección de Crédito Público, en el año siguiente al que corresponde el Informe.
- 2.27 La poca periodicidad del informe se debe, por una parte, a que se realiza con base en seguimientos semestrales y, por otra parte, a que su elaboración es manual, lo cual demanda de mucho tiempo para su construcción, análisis y emisión de posibles recomendaciones.
- 2.28 No obstante ese volumen importante de información que genera la Dirección de Crédito Público, se determinó que la metodología contenida en los referidos Lineamientos, es susceptible de mejoramiento, mediante la incorporación en ellos de la nueva estructura organizativa de la Dirección de Crédito Público, así como del detalle concerniente a los indicadores de seguimiento y evaluación –e información

adicional– que genera esa Dirección como parte del seguimiento⁶, ya que los resultados de algunos de ellos se consignan en una hoja electrónica que se va actualizando, según la Dirección de Crédito Público, conforme se detecten oportunidades de mejora.

- 2.29 Por otra parte, los Lineamientos Generales dirigidos a las Unidades Ejecutoras y Coordinadoras indican que estas Unidades *“...deberán estructurar y mantener debidamente actualizada la programación de actividades del Programa/Proyecto en el formato MS-Project o similar durante todo el periodo de ejecución del mismo”*, herramientas de seguimiento que contienen indicadores y otros controles basados en mejores prácticas internacionales. A manera de ejemplo, se cita el análisis o técnica del *Valor Ganado*, que es un método de gerencia de proyectos basado en la comparación de los costos reales del proyecto contra los costos y el trabajo planeados. El término «valor ganado» se relaciona con que cada entregable de un proyecto tiene un costo planeado: su valor, cuando el entregable se termina ese valor se gana para el proyecto, lo cual enriquecería el análisis; sin embargo, una técnica de esta naturaleza no está siendo aplicada e informada para efectos de la toma de decisiones en torno al desarrollo de los proyectos.
- 2.30 En adición a lo anterior, la actual normativa puede ser enriquecida mediante la incorporación de procedimientos para cubrir los aspectos que seguidamente se ejemplifican, y que no constituyen una lista taxativa de recomendaciones, y que sobre el particular la Dirección de Crédito Público señaló que varios de los temas siguientes, ya se han venido implementando con anterioridad, como por ejemplo, la realización de visitas de campo a los proyectos y la realización de informes sobre los mismos; determinación, documentación y comunicación de las lecciones aprendidas; temas referentes a cálculos de los avances físicos de los proyectos, entre otros aspectos.
- a) La realización de visitas de campo a los proyectos, así como la información a recabar y verificar en ellas.
 - b) Emisión de informes –y su estructura– como producto de las visitas de campo que se efectúen.
 - c) Emisión y seguimiento de recomendaciones emitidas por la Dirección de Crédito Público a los ejecutores para corregir problemáticas detectadas en los proyectos.
 - d) Solicitar a las unidades ejecutoras la identificación, análisis, evaluación y atención de riesgos.

⁶ Es deseable que los indicadores contengan alguna información mínima que se sugiere a continuación: la fórmula por aplicar, la descripción del indicador, el resultado del indicador, interpretación del indicador y rangos de interpretación, mecanismos o fuentes de verificación del indicador, período de tiempo para análisis del indicador, área de control a la que pertenece el indicador –recursos humanos, tiempo, alcance, recursos financieros, por citar algunos–.

- e) Determinación, documentación y comunicación de las lecciones aprendidas.
- f) Establecimiento, documentación y evaluación de los avances físicos y financieros de cada proyecto en particular, de modo que para cada proyecto se establezca cómo se van a medir esos avances.
- g) Revisar y –si procede– ajustar las medidas que ejecuta la Dirección de Crédito Público en caso de que las problemáticas determinadas no tengan la debida justificación o resulten reiterativas.
- h) La verificación de la determinación realizada por las unidades ejecutoras de los efectos de los retrasos en cuanto a costos, alcance y tiempo relativos al proyecto.
- i) Todos los cuales deben preverse ante la posible puesta en funcionamiento de un sistema de información para el seguimiento de proyectos.

2.31 De conformidad con el análisis de la información remitida por la Dirección de Crédito Público se determinó que las visitas de campo a los proyectos realizadas por esa Dirección en 2013 y 2014, son escasas. Y este tipo de visitas son importantes por cuanto permiten verificar, in situ, las cifras y hechos reportados en los informes periódicos de seguimiento que preparan las unidades ejecutoras, así como obtener una comprensión más a fondo y completa –y, por lo tanto, más útil– de las problemáticas a que se enfrenta la ejecución de los respectivos proyectos, no obstante, los lineamientos son omisos en cuanto a la regulación de las mismas.

2.32 Adicionalmente debe indicarse que, no obstante que en los informes de cierre y finiquito de los proyectos la Dirección de Crédito Público solicita a las unidades ejecutoras que se refieran a las lecciones aprendidas, resultaría muy importante que, como parte del mejoramiento de la actual metodología contenida en los «Lineamientos generales para el seguimiento de los créditos en ejecución», pudiera establecerse para el seguimiento de los proyectos financiados con créditos externos, que estas lecciones se vayan documentando en el transcurso del tiempo, para efectos de lo cual la Dirección de Crédito Público podría impulsar el uso de formularios diseñados para la recopilación de las lecciones aprendidas⁷, así como

⁷ Las lecciones aprendidas son definidas por el BID como “...el conocimiento o entendimiento ganado por medio de la reflexión sobre una experiencia o proceso, o un conjunto de ellos”. (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. [2008]. Notas de Lecciones Aprendidas.) El propósito de estas es identificar los factores de éxito, deficiencias en políticas, estrategias, programas, proyectos, procesos, métodos y técnicas, pero a la vez permiten identificar y resolver problemas a través de nuevas acciones por parte de las autoridades competentes, así como la toma de decisiones futuras y establecer modelos para aplicaciones futuras. Como complemento de las lecciones aprendidas, el BID menciona las «buenas prácticas», y las define como “...soluciones eficientes para resolver un problema.”; son aquellas que “...se han ejecutado con comprobada efectividad, pueden ser replicadas y aplicadas en otros contextos arrojando resultados similares, han cumplido o sobrepasado los objetivos trazados, y han entregado los productos esperados, son sostenibles en el tiempo.”

un procedimiento específico para identificar y documentar tales lecciones, sea durante la ejecución o a la finalización de un proyecto.

- 2.33 Sobre el particular, se determinó que la Dirección de Crédito Público elaboró un documento generado en el 2014, en conjunto con autoridades del Ministerio de Hacienda y de la Presidencia de la República, y representantes de las unidades ejecutoras, que recopila los problemas de ejecución en los proyectos, así como buenas prácticas para su solución⁸. Este documento fue entregado a las unidades ejecutoras⁹, con el propósito de que estas contaran con un documento de consulta que resultara útil frente a las problemáticas que se enfrentan. Además, esa Dirección indicó que se elaborará una plantilla para recopilar información trimestral sobre las variables claves del proyecto, que se fortalecerán los canales de comunicación, monitoreo y supervisión en las unidades ejecutoras, y que se buscarán compromisos al más alto nivel institucional.
- 2.34 La Contraloría General de la República considera que la Dirección de Crédito Público debe culminar estos esfuerzos con la construcción de un documento dinámico (esto es, susceptible de revisión y mejora constantes) y en línea, sobre lecciones aprendidas, estándares internacionales y mejores prácticas en el proceso de negociación, contratación, aprobación, ejecución, seguimiento y finiquito de los créditos externos que financian proyectos de inversión, en el cual se involucren las recomendaciones dirigidas a todas las instancias o entidades que conforman el Subsistema de Crédito Público.
- 2.35 Cabe acotar que la Dirección de Crédito Público ha considerado la posibilidad de recurrir a estándares internacionales para el mejoramiento de sus procesos actuales de seguimiento; sin embargo, esa Dirección aún está en proceso de análisis, para determinar los elementos que satisfagan sus requerimientos, ya que muchos aspectos de esos estándares internacionales están contemplados, a criterio de esa Dirección, en los cuadros de seguimiento semestral.

⁸ Los principales problemas que afectan la ejecución de proyectos son: carencia de una etapa de pre inversión en algunos casos, debilidades en las fases de formulación y planificación de proyectos, falta de coordinación, comunicación y seguimiento a lo interno de las instituciones ejecutoras, falta de compromiso e involucramiento de las partes interesadas durante el ciclo de vida del proyecto, carencia de personal especializado y con amplia experiencia en gerencia de proyectos, nombramiento tardío de los funcionarios de las unidades ejecutoras y lentitud en las aprobaciones por parte de las instituciones que participan en el ciclo de vida del proyecto. El mismo grupo definió como mejores prácticas: “...la adopción de la cultura de las etapas de pre inversión y pre factibilidad, mediante el uso de los recursos de cooperaciones técnicas no reembolsas o de los disponibles para tal fin en el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), priorizar los proyectos dentro de la institución y enfatizar el compromiso por ejecutarlos conforme a lo planificado, definir claramente los objetivos y el alcance de los mismos, constituir la unidad ejecutora o coordinadora con personal especializado y con experiencia en gerencia de proyectos y fortalecer los canales de comunicación entre las diferentes dependencias dentro de una misma institución y entre distintas instituciones que intervienen en la ejecución del Proyecto.”

⁹ Oficio DCP-169-2015 de 26 de marzo de 2015.

- 2.36 El mejoramiento de la metodología plasmada en documentos que incorporen los elementos anteriormente señalados, permitiría a la Dirección de Crédito Público, fortalecer el proceso de guiar y ejecutar las acciones pertinentes en lo que le corresponde según el marco normativo, dirigidas a que los proyectos se ejecuten según los plazos y objetivos propuestos para cada uno de estos en los respectivos contratos de préstamo.
- 2.37 Ante lo anterior, es criterio de la Contraloría General de la República, que el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección de Crédito Público, debe actualizar los documentos en que se plasma la metodología de seguimiento utilizada, según los señalamientos anteriores, con miras a fortalecer el proceso de seguimiento y apuntar hacia una mejora y mayor celeridad en la ejecución de los proyectos.

NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN SISTEMA AUTOMATIZADO PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS CRÉDITOS EN EJECUCIÓN

- 2.38 El uso de sistemas de información como herramienta de administración de proyectos reviste especial importancia para dar un apropiado seguimiento a los recursos ejecutados en comparación con los planificados, para generar indicadores basados en mejores prácticas o estándares internacionales de administración y control de proyectos, y para conocer de manera precisa el estado del proyecto en cualquier momento de consulta.
- 2.39 Como ventajas de contar con herramientas de este tipo pueden mencionarse: a) acceso oportuno a la información y, por ende, mejor atención a los usuarios; b) posibilidad de anticipar requerimientos que puedan surgir en relación con la ejecución del proyecto; c) posibilidad de emitir informes e indicadores que permiten detectar problemas que mediante sistemas manuales resultarían de difícil detección; d) evitación de la pérdida de tiempo en la recopilación de información que ya está almacenada en bases de datos que se pueden compartir, lo cual favorece el incremento de la productividad al tiempo que permite y mejora la comunicación entre las diferentes entidades ejecutoras.
- 2.40 Ahora bien, para materializar estas ventajas se requiere, además, personal capacitado y calificado en gestión de proyectos, para que el uso de los respectivos sistemas tenga un valor agregado para las partes interesadas; de lo contrario, la eficiencia de las unidades ejecutoras tampoco se vería favorecida.
- 2.41 Sobre el particular, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE, de 26 de enero de 2009) establecen lo siguiente:

“5.1 Sistemas de información El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y

con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas. (...)

5.6 Calidad de la Información *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo. /Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad. (...)*

5.9 Tecnologías de Información *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el aprovechamiento de tecnologías de información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance. Para ello deben observar la normativa relacionada con las tecnologías de información emitida por la CGR. (...)*

- 2.42 Sin embargo, en el estudio se determinó que la Dirección de Crédito Público no cuenta con un sistema de información que le permita automatizar el seguimiento de los créditos externos y de los proyectos relacionados con estos, mediante el cual los ejecutores incluyan la información relativa a sus proyectos, de manera tal que esa Dirección y demás organismos que forman parte del Subsistema de Crédito Público, puedan acceder a información actualizada sobre el estado del proyecto, indicadores basados en estándares internacionales sobre gestión de proyectos, así como otra información de interés para usuarios de ese sistema.
- 2.43 En visitas realizadas a seis unidades ejecutoras de proyectos como parte del trabajo de campo realizado en la presente auditoría, se comprobó que para los funcionarios de estas unidades es fundamental contar con un sistema de información único para todos los ejecutores y usuarios interesados, que facilite el seguimiento y control de los proyectos, mediante la generación de indicadores, datos e informes, entre otros datos relevantes según requiera cada usuario.
- 2.44 La necesidad de contar con una plataforma tecnológica que permita la actualización en línea de la información relativa al estado de los proyectos de inversión pública, para realizar un seguimiento más expedito y apropiado, ha sido detectada por la Dirección de Crédito Público. Al respecto, esta Dirección indicó¹⁰ que está trabajando en la identificación y posterior implementación de una solución informática en línea, mediante la cual los ejecutores puedan mantener actualizada al día la información relativa a los respectivos proyectos; señaló

¹⁰ Entrevista realizada el 15 de octubre de 2014 al Director y al Subdirector de Crédito Público, entre otros funcionarios.

además la Dirección de Crédito Público, que ha venido explorando “...*algunas herramientas disponibles en el mercado para la Administración de Proyectos, esto con el propósito de valorar si las mismas responden o se aproximan a las necesidades de información de la DCP y si eventualmente podrían ajustarse más.*”¹¹

- 2.45 La falta de un sistema automatizado para el seguimiento de los proyectos financiados con créditos externos obliga a esa Dirección a realizar procesos manuales de tabulación y análisis de información, lo cual dificulta en alto grado realizar un seguimiento en tiempo real de dichos proyectos basado en información actualizada, generar resultados de manera oportuna, y la consiguiente emisión de disposiciones para la corrección inmediata de las problemáticas determinadas, de las desviaciones de las líneas de base del proyecto, entre otros importantes aspectos que en este campo se pueden observar. Además, el trabajo de tabulación de la información que remiten semestralmente los ejecutores, demanda tiempo, tanto a estos como a la Dirección, para su preparación y remisión por una parte, como en la tabulación, registro, análisis de la misma y la definición de posibles alternativas de solución en caso de encontrar problemáticas en la ejecución de los proyectos.
- 2.46 Por otra parte, y desde el punto de vista del cumplimiento o incumplimiento de la normativa existente, los «Lineamientos Generales para el Seguimiento de los Créditos en Ejecución» establecen, entre otras cosas, que el seguimiento debe ser continuo, y con una periodicidad mensual, aspecto este último que no se cumplió en el período bajo estudio, en razón, según indica la Dirección de Crédito Público, de no contarse con un sistema automatizado para tal efecto, entre otras causas¹².
- 2.47 Además, la información relativa a la ejecución de los proyectos financiados con recursos del crédito externo y al estado de los respectivos préstamos, resulta también de interés para otras instituciones, como el Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), por lo que el desarrollo de un sistema para el seguimiento de los créditos externos y los proyectos que estos créditos financian, debería también contemplar los intereses de estas otras instituciones en relación con la información que tal sistema debería estar en capacidad de suministrar, de manera que el tiempo y otros recursos que las unidades ejecutoras o unidades coordinadoras de proyectos eventualmente tengan que destinar a mantener actualizada la información requerida en el sistema, sean asignados con máxima eficiencia.

¹¹ Oficio DCP-48-2015 de 27 de enero de 2015.

¹² La Dirección de Crédito Público señaló que el seguimiento de los créditos externos en ejecución, se está llevando a cabo con una periodicidad cercana a la trimestral.

- 2.48 Sobre este particular, funcionarios de la Dirección de Crédito Público, indicaron a esta Contraloría General de la República¹³, que se encuentran realizando algunas pruebas con una herramienta para tales efectos en coordinación con MIDEPLAN, lo cual representa un importante avance en esta materia.
- 2.49 Ante todo lo anterior, considera esta Contraloría General que resulta muy importante llevar a cabo las acciones tendientes a consolidar la propuesta de un sistema en línea, en donde los ejecutores puedan incluir la información de sus proyectos y así la Dirección de Crédito Público –y demás interesados, como acreedores y órganos de fiscalización externa, entre otros– puedan acceder a información actualizada sobre los créditos externos, y se facilite el proceso de toma de decisiones relacionado con esta temática.

NECESIDAD DE FORTALECER EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES QUE EMITE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO

- 2.50 En virtud de los artículos 9 inciso m) y 11 inciso g) del «Reglamento de organización de la Dirección de Crédito Público» (Decreto Ejecutivo 38305-H de 3 de febrero de 2014), la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público del Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público de Mediano y Largo Plazo de la Dirección de Crédito Público, tiene la función de “... *elaborar informes de seguimiento semestral de los créditos externos en ejecución, mostrando el desempeño de las Unidades Ejecutoras, el avance físico y financiero del proyecto, entre otros*”. Por su parte, el citado Departamento de Coordinación y Control tiene la función de “... *emitir informe al Director de Crédito Público sobre los créditos externos que se encuentran en ejecución, en donde el Gobierno figure como deudor o garante*”.
- 2.51 Por otra parte, el artículo 13 del «Reglamento para Gestionar la Autorización para la Contratación del Crédito Público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás Órganos según corresponda» (Decreto Ejecutivo 35222-H de 2 de marzo de 2009), establece:

“Artículo 13.-Del Seguimiento. Los ministerios, las entidades públicas y demás órganos que ejecuten proyectos con endeudamiento público, deberán remitir a la Dirección de Crédito Público los informes de seguimiento, al menos de forma semestral y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la finalización del mes de junio y diciembre de cada año, sobre la programación de ejecución, el avance físico, financiero y las reprogramaciones de los proyectos en ejecución financiados con endeudamiento público. En el caso de existir reprogramaciones de la ejecución, estas deberán acompañarse de las respectivas justificaciones y las acciones correctivas. Por medio de los Lineamientos Generales a las Unidades Ejecutoras así

¹³ Reunión efectuada el martes 17 de noviembre de 2015 con el Director y el Subdirector de Crédito Público, y la Coordinadora del Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público de Mediano y Largo Plazo.

como también por medio de oficios del Director de Crédito Público, se podrá solicitar información adicional a las Unidades Ejecutoras.”

- 2.52 Ahora bien, si bien estos informes de seguimiento sirven de insumo para la elaboración del «Estado de la deuda pública» que en virtud del artículo 52 de la LAFRPP, debe remitir cada año el Ministerio de Hacienda a la Contraloría General de la República, con ocasión del cierre de cada ejercicio económico, y con lo cual la información contenida en ellos trasciende el ámbito de la Dirección de Crédito Público y del Ministerio de Hacienda, considera la Contraloría General de la República, que la instancia del Consejo de Gobierno y del Presidente de la República, a lo interno del Poder Ejecutivo, puede ser una opción eficaz para efectos de que la problemática de los atrasos en la ejecución de los proyectos –que con frecuencia ha estado relacionada con deficiencias en materia de planificación y coordinación interinstitucional– sea conocida, analizada y solucionada por los más altos niveles de mando, coordinación y decisión en dicho Poder.
- 2.53 Como reflejo de la existencia de algún grado de debilidad en el ejercicio del rol de rector del Sistema de Administración Financiera por parte del Ministerio de Hacienda, a efectos de disponer acciones correctivas eficaces más allá de las recomendaciones que incluye en los informes semestrales de seguimiento de los créditos externos, puede mencionarse que, como resultado del análisis documental realizado en la presente auditoría, se determinó que en los Informes de Seguimiento de los Créditos Externos en Ejecución de los años 2012 y 2013, para el caso de la Unidad Ejecutora del Proyecto Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, la Dirección de Crédito Público incluyó en ambos años la misma recomendación: solicitar a la unidad ejecutora el establecimiento de un sistema estricto de control a las actividades del proyecto, sin que se observara un avance en este aspecto.
- 2.54 Cabe señalar que recientemente varios especialistas en carreteras han solicitado que el Gobierno establezca un equipo de trabajo con *“poder de decisión real”* que permita agilizar los proyectos viales del país, así como que en el mediano plazo pueda elaborar un «Plan Vial Nacional» para priorizar técnica y económicamente los proyectos que debe ejecutar el país a unos 30 años plazo¹⁴.
- 2.55 Además, es criterio de la Contraloría General de la República, que el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección de Crédito Público, debe buscar formas adicionales de establecer mecanismos de coordinación y disposiciones vinculantes con los entes ejecutores y los respectivos órganos rectores, a efectos de lograr una mejora en la ejecución de proyectos, para lo cual se considera necesario que lleve a cabo una revisión de la normativa correspondiente, a efectos de fortalecer sus facultades de dirección y proponer las reformas pertinentes a fin de garantizar

¹⁴ “Especialistas en carreteras urgen al Gobierno un equipo de trabajo para apurar proyectos”, en: *La Nación*, 30 de abril de 2015.

dicho carácter vinculante de sus decisiones con respecto a la ejecución de proyectos financiados con créditos externos.

3. CONCLUSIONES

- 3.1 La ejecución de los créditos externos que financian proyectos locales de inversión es, en general, lenta. Este fenómeno lo evidencian los datos sobre porcentajes de avance en la ejecución de los proyectos, la velocidad con que se realizan los desembolsos de los créditos, los montos pagados por el país por concepto de comisiones de compromiso y las calificaciones o «rankings» otorgados por los mismos organismos de crédito internacional, como ocurre con el caso del BID.
- 3.2 A manera de ilustración, puede mencionarse que se encontró que un 65% de los proyectos ya sobrepasaron, hasta en un 71% del tiempo previsto, el período de tiempo estipulado en el contrato de préstamo. Entre estos se pueden destacar el Plan Nacional de Infraestructura Hospitalaria, con un 71%; el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, con un 67%; el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación con un 52%; y el Programa de Regularización del Catastro y Registro, cuyas prórrogas significaron un 160% del plazo contractual, y que sobrepasó en un 8% el tiempo extendido por las 7 prórrogas que se le otorgaron.
- 3.3 La LAFRPP establece el «Subsistema de Crédito Público» con la Dirección de Crédito Público como su órgano rector, con el objetivo de promover la utilización adecuada del financiamiento por parte del sector público y de dar seguimiento a los recursos provenientes del endeudamiento público externo, entre otros.
- 3.4 El «Reglamento de organización de la Dirección de Crédito Público» (Decreto N° 38305-H de 3 de febrero de 2014) establece la estructura de la Dirección de Crédito Público, contemplando funciones y unidades organizacionales expresamente dirigidas al seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados con crédito externo, a fin de promover el uso adecuado de estos recursos.
- 3.5 Con fundamento en lo señalado en 3.3 y 3.4, la Dirección de Crédito Público desarrolla una labor de seguimiento a estos créditos y proyectos, y elabora informes periódicos sobre su evolución y situación.
- 3.6 No obstante, del análisis efectuado se puede concluir que existen importantes oportunidades de mejora en la labor de rectoría y seguimiento por parte de la Dirección de Crédito Público y del Ministro de Hacienda. Estas oportunidades de mejora se sintetizan en: a) una metodología fortalecida y un sistema automatizado para el seguimiento de los créditos en ejecución, b) documentación de las lecciones aprendidas y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos y utilización de los recursos del crédito externo, y c) fortalecimiento del proceso de implementación de las recomendaciones que emite la citada Dirección.

4. DISPOSICIONES

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, y sin perjuicio de otras eventuales acciones de fiscalización que pudiere realizar esta Contraloría, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL LICENCIADO JUAN CARLOS QUIRÓS SOLANO EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.3 Actualizar, emitir y comunicar formalmente a los organismos que conforman el Subsistema de Crédito Público y por medio de circular, la «Metodología» para el seguimiento de la utilización de los créditos externos que financian proyectos de inversión, con el objetivo de asegurar la utilización oportuna de los recursos provenientes de tales créditos y que sea de acatamiento obligatorio por parte de los mencionados organismos. Esta metodología deberá atender los siguientes requerimientos como mínimo:
- a) Considerar la actual estructura organizacional de la Dirección de Crédito Público¹⁵.
 - b) Considerar, e incorporar en lo procedente, las regulaciones contenidas en los «Lineamientos Generales para el Seguimiento de los Créditos en Ejecución», los «Lineamientos Generales dirigidos a las Unidades Ejecutoras y Coordinadoras de Programas y Proyectos de Inversión Pública financiados mediante endeudamiento público» y el «Procedimiento: Seguimiento a los créditos externos en Ejecución».
 - c) Considerar, e incorporar en lo procedente, el análisis del tipo de información que actualmente se consigna en los «cuadros de seguimiento».

¹⁵ Actualmente, la estructura organizacional de la Dirección de Crédito Público es la establecida en el «Reglamento de organización de la Dirección de Crédito Público» (Decreto 38305-H de 3 de febrero de 2014).

- d) Considerar, e incorporar en lo procedente, el análisis de los indicadores de seguimiento y evaluación que actualmente genera la Dirección de Crédito Público como parte del seguimiento.
- e) Incorporar procedimientos para la realización y documentación de visitas de campo a los proyectos, para la documentación y evaluación de los avances físicos y financieros de cada proyecto en particular (de modo que para cada proyecto se establezca cómo se van a medir esos avances) y para los otros procedimientos ejemplificados en el punto 2.30 del presente informe.
- f) Incorporar procedimientos para documentar las lecciones aprendidas y mejores prácticas en el proceso de negociación, contratación, aprobación, ejecución, seguimiento y finiquito de créditos externos que financian proyectos de inversión.
- g) Incorporar la aplicación de técnicas e indicadores para el seguimiento basados en mejores prácticas internacionales (como, por ejemplo, la técnica del «valor ganado»).
- h) Considerar lo dispuesto en el artículo 118 del Reglamento a la LAFRPP¹⁶, así como al artículo 110 incisos o y r de la LAFRPP.

Para efectos de dar cumplimiento a esta disposición, ver puntos 2.21 a 2.37 del presente informe. Esta disposición deberá estar cumplida a más tardar el 30 de junio de 2016, y su cumplimiento se acreditará mediante oficio del Director de Crédito Público, dirigido a la Contraloría General de la República, que así lo certifique.

- 4.4 Definir y gestionar los requerimientos funcionales para contar con una solución informática por medio de la cual se realice un registro permanente y actualizado del estado y avance de los créditos externos y de los proyectos de inversión respectivos, así como el seguimiento oportuno de dichos créditos, que apoye la toma de decisiones oportunas y la debida rendición de cuentas en esta materia. Para estos efectos, la DCP podrá gestionar la colaboración ante la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC) del Ministerio de Hacienda, o ante entidades externas a este Ministerio, tales como otros Ministerios u organismos de cooperación internacional. Ver puntos 2.38 a 2.49 del presente informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse a esta Contraloría un informe de avance al 30 de junio de 2016 y un informe final sobre su cumplimiento el 16 de diciembre de 2016.

¹⁶ Decreto N° 32988-H-MP-PLAN de 31 de enero de 2006 y sus reformas.

**AL LICENCIADO HELIO FALLAS VENEGAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA
O A QUIEN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.5 Remitir, al menos en forma semestral, al Presidente de la República, para su conocimiento y toma de decisiones que correspondan, un resumen de los informes de seguimiento de la ejecución de los créditos externos y de los proyectos de inversión respectivos, que elabora la Dirección de Crédito Público, con las recomendaciones que procedan para garantizar la oportuna y eficiente utilización de los recursos y el cumplimiento de los fines de los créditos externos correspondientes. Ver puntos 2.50 a 2.55 del presente informe. Esta disposición deberá cumplirse a partir del informe correspondiente al segundo semestre del año 2015, y su cumplimiento se acreditará mediante el envío a la Contraloría General de la República de copia del oficio de remisión respectivo suscrito por el Ministro de Hacienda, a más tardar quince días naturales después de la emisión de los informes respectivos, correspondientes a los años 2016 y 2017.
- 4.6 Disponer a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC) del Ministerio de Hacienda, que brinde la colaboración necesaria que requiera la Dirección de Crédito Público para efectos de dar cumplimiento a la disposición 4.4 del presente informe. Ver puntos 2.38 a 2.49. La presente disposición deberá cumplirse a más tardar un mes después de notificado el presente informe, y su cumplimiento se acreditará mediante oficio del Ministro de Hacienda que así lo certifique.

ANEXO
OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE
CARÁCTER ESPECIAL REALIZADA EN LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO
PÚBLICO, SOBRE EL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE
LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON CRÉDITOS EXTERNOS

Nro. Párrafos	Párrafo <i>Qué encontramos del Resumen Ejecutivo</i>
Observaciones Administración	Se indica que el comentario no debe desligar la responsabilidad que como parte del Subsistema de Crédito Público tienen las unidades ejecutoras en llevar adelante los proyectos de inversión financiados con recurso externo.
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se modifica en el último párrafo de dicha sección, en lo correspondiente.

Nro. Párrafos	1.13
Observaciones Administración	Se indica que en cuanto a las cifras estadísticas citadas por la CGR, presentan algunas diferencias en cantidades y montos con respecto a las que maneja la Dirección de Crédito Público al 31 de diciembre de 2014.
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La CGR mantiene su posición en virtud de que para efectos estadísticos no se incluyeron los montos de los préstamos BID 1284/OC-CR Programa de Regularización del Catastro y Registro por USD65.000.000 y el BIRF 7284-CR Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación por USD30.000.000 por haberse concluido su ejecución en el 2014, por lo que este órgano contralor considera que no se han desvirtuado las cifras de la Dirección de Crédito Público, por lo que se procede a modificar la nota al pie de página Nro 3, para aclarar esta situación.

Nro. Párrafos	2.5
Observaciones Administración	Se indica que las cifras de programaciones de desembolsos y desembolsos reales para los años 2013 y 2014, difieren de la que posee en su poder la Dirección de Crédito Público.
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La Contraloría al realizar sus estimaciones, se basó en las cifras mostradas en el Anexo 3 del Anexo 5.6 INF-PREST-EJ GOB II Sem 2013, relativas a Monto Proyectado Desembolsar y Monto Real Desembolsado, y de igual manera para el año 2014. Estos documentos presentan las cifras en USD, por lo que para efectos de presentación de estadísticas se utilizó el Tipo de cambio para las operaciones con el sector público no bancario, al 30 de diciembre de 2013 y 31 diciembre de 2014, según información del BCCR. Dichos documentos son parte del Informe sobre el Estado de la Deuda Pública que anualmente remite el Ministerio de Hacienda a este órgano contralor.

Nro. Párrafos	2.2
Observaciones	Indica la Dirección de Crédito Público que en el cuadro contenido en el punto 2.2 de este Informe,

Administración	hace referencia al año 2013 y año 2015, y no presenta datos sobre el año 2014, que es el periodo principal de análisis del Informe.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	En el capítulo de alcance del Informe, se aclara, que éste se amplió en los casos que estimó pertinente. Ahora bien, el cuadro de marras extiende los análisis al año 2015, lo cual implícitamente contiene el desfase acumulado respecto de los proyectos incluido lo correspondiente al año 2014.		

Nro. Párrafos	2.11		
Observaciones Administración	Señala la Dirección de Crédito Público, que este punto presenta una lista de factores como causantes de la lenta ejecución de los créditos externos, sin que se observen variaciones significativas de un año a otro. Al respecto, esa Dirección apunta que debe aclararse que <i>"...al ser dichos factores en muchos casos de gran complejidad, resulta difícil que se corrijan por completo en el corto plazo y los efectos de las mejoras en estas problemáticas son difíciles plasmarse también en el corto plazo."</i>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La Contraloría General mantiene el comentario, y agrega a éste la consideración realizada por la Dirección de Crédito Público, para efectos de conocimiento de los usuarios del Informe.		

Nro. Párrafos	2.13		
Observaciones Administración	La Dirección de Crédito Público indica que los datos mostrados en este acápite corresponden a tiempos promedio.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se realiza la aclaración solicitada en el respectivo párrafo.		

Nro. Párrafos	2.25		
Observaciones Administración	Indica la Dirección de Crédito Público, que sobre el párrafo final de este punto 2.25 que los Lineamientos Generales para el Seguimiento de los Créditos Externos en Ejecución" emitidos por esa Dirección, <i>"...si bien son generales si hacen referencia a las variables principales contenidas en los cuadros de seguimiento tales como pesos, actividades del proyecto, avance físico acumulado de cada actividad, entre otros; además, los lineamientos están redactados de forma que sirven de guía a los profesionales a cargo del seguimiento de estos programas/proyectos para poder afrontar y resolver distintas situaciones que se puedan presentar en el cumplimiento de esta función sustantiva; asimismo, cabe señalar que los cuadros de seguimiento como instrumentos formales de recolección de información van a contar, por ende, con una mayor especificidad de información que lo estipulado en los lineamientos generales."</i>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Si bien es cierto, los referidos Lineamientos Generales para el Seguimiento de los Créditos Externos en Ejecución mencionan elementos como los citados anteriormente, esta Contraloría General de la		

	República, considera que deben ser desarrollados con mayor detalle en dicho documento, precisamente para fortalecer esa función de guía a los profesionales a cargo del seguimiento, y además, mantengan concordancia con la mayor especificidad con que contarán los cuadros de seguimiento actualmente en uso por parte de esa Dirección. Por lo que se mantiene la redacción del párrafo en 2.25, pero se deja constancia en este acápite de lo manifestado por la Dirección de Crédito Público.
--	---

Nro. Párrafos	2.27		
Observaciones Administración	Respecto de lo afirmado en este párrafo, la Administración señala lo siguiente: "No es correcta en primera instancia por que esta dirección emite este informe de manera semestral y no anual, aclarando que solo el informe con corte al 31 de Diciembre es el que oficialmente se remite al órgano contralor y que actualmente se están realizando informes semestrales y por otra parte porque el seguimiento y la detección de problemas no dependen de la elaboración del informe y este en solamente el canal formal de comunicación de lo realizado y sucedido durante cada semestre, en la práctica hay situaciones/problemáticas que se atienden mucho antes de que cada informe semestral sea realizado (a partir de 2015 inclusive se efectúan de forma trimestral) gracias al seguimiento continuo realizado en la Dirección, los esfuerzos de coordinación con el acreedor y la comunicación interinstitucional.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se eliminó en el comentario lo siguiente " <i>Dicho Informe se emite en forma oficial solamente una vez al año, situación que resta oportunidad al seguimiento en la detección y corrección de problemáticas en el desarrollo de los proyectos</i> ".		

Nro. Párrafos	2.29, 2.30		
Observaciones Administración	Sobre el contenido de los párrafos 2.29 y 2.30, la Dirección de Crédito Público señala que varios de los temas que señala esta Contraloría General de la República como oportunidades de mejora ya se han venido implementando con anterioridad, como por ejemplo, la realización de visitas de campo a los proyectos y la realización de informes sobre los mismos; determinación, documentación y comunicación de las lecciones aprendidas; temas referentes a cálculos de los avances físicos de los proyectos, entre otros aspectos. Sin embargo, se indica que esa Dirección valorará posibles espacios de mejora según las recomendaciones emitidas, y considerando las limitaciones de personal con que cuenta la DCP.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se incorpora la respectiva aclaración, en el párrafo 2.30.		

Nro. Párrafos	2.36 y 4.3		
Observaciones Administración	Se indica por parte de la Dirección de Crédito Público lo siguiente: " <i>La Dirección si cuenta con una metodología formal la cual está plasmada por distintos documentos tales como los "Lineamientos Generales dirigidos a Unidades Ejecutoras y Coordinadoras de Programas y Proyectos de Inversión Pública financiados mediante endeudamiento público" y los "Lineamientos Generales para el Seguimiento de los Créditos en Ejecución" (de uso interno para la DCP), los cuales son ajustados y actualizados regularmente. Además, como parte de los instrumentos utilizados para el seguimiento de los programas y proyectos se tienen los instrumentos utilizados para el seguimiento de los</i>		

	<i>programas y proyectos se tienen los Cuadros de Seguimiento Semestrales, los Formularios para la Cuantificación de Costos por Atrasos Físicos y las Plantillas de Seguimiento Trimestrales, éstas últimas incorporadas a partir del año 2015. Siendo que estos instrumentos contienen los criterios e indicadores importantes conforme a las mejores prácticas internacionales para el seguimiento de proyectos. Por lo anterior, sugerimos que estos elementos sean revisados en el informe y se enfoquen al mejoramiento de la metodología o bien la actualización de los lineamientos para incorporar los elementos de mejora.”.</i>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se procede a corregir el párrafo 2.36 para que se lea de la siguiente manera: <i>“El mejoramiento de la metodología plasmada en documentos que incorporen los elementos anteriormente señalados, permitiría a la Dirección de Crédito Público, fortalecer el proceso de guiar y ejecutar las acciones pertinentes en lo que le corresponde según el marco normativo, dirigidas a que los proyectos se ejecuten según los plazos y objetivos propuestos para cada uno de estos en los respectivos contratos de préstamo”.</i></p> <p>Además, se modifica el punto 4.3 en la siguiente forma:</p> <p>Actualizar, emitir y comunicar formalmente a los organismos que conforman el Subsistema de Crédito Público y por medio de circular, la «Metodología» para el seguimiento de la utilización de los créditos externos que financian proyectos de inversión, con el objetivo de asegurar la utilización oportuna de los recursos provenientes de tales créditos y que sea de acatamiento obligatorio por parte de los mencionados organismos. Esta metodología deberá atender los siguientes requerimientos como mínimo:</p>		

Nro. Párrafos	2.46, 2.47		
Observaciones Administración	Señala la Dirección de Crédito Público que <i>“...afirmar que no se realiza un seguimiento continuo es incorrecto, puesto que existe evidencia del trabajo profesional que se realiza día a día para dar seguimiento a la ejecución de los programas.../ Asociar el seguimiento realizado a la publicación de un informe comunicando los resultados es totalmente incorrecto.”.</i>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	En la nota al pie nro 12 incluida en ese párrafo, se indica que la Dirección de Crédito Público informó en su momento, que el seguimiento se está llevando a cabo con una periodicidad cercana a la trimestral. Esta Contraloría concuerda con la Dirección de Crédito Público en el seguimiento no se debe asociar a la emisión de un informe. En ese sentido, se agrega la respectiva aclaración en el párrafo 2.46.		

Lic. Bernal Durán Bonilla
Fiscalizador

Lic. Federico Castro Páez
Gerente de Área