



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IEC-022-2021

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

“LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA”

EXPEDIENTE 22.470

INFORME ECONÓMICO

**ELABORADO POR:
SUSANA ZÚÑIGA VAN DER LAAT
ASESORA PARLAMENTARIA**

**SUPERVISADO POR:
MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

28 DE MAYO DE 2021



TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.	ASPECTOS PRELIMINARES	5
	2.1 La inversión pública y su impacto en el desarrollo	5
	2.2 Sobre el Proceso de Inversión Pública en Costa Rica	8
III.	ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY	11
	3.1 Propósito del Proyecto y Ámbito de Aplicación (artículos 1, 2, 3 y 4).....	11
	3.2 Sobre el ciclo de vida del proyecto (artículo 5).....	13
	3.3 Sobre la rectoría de SNIP (artículo 6)	18
	3.4 Sobre las funciones y responsabilidades de los actores del SNIP (artículos 6 al 15).....	20
	3.5 Sobre las relaciones con otros Sistemas de información y gestión	26
	3.6 Sobre las funciones del Ministerio de Hacienda en el SNIP.....	26
	3.7 Aprobación final del inicio de trámites de endeudamiento público.....	29
	3.8 Información de los activos generados por los PIP	30
	3.9 Reforma de artículos 4, 9, 10, 11, 14 y 22 de la Ley N°. 5525 (artículo 21).....	30
	3.10 Disposiciones transitorias.....	31
IV.	OTRAS CONSIDERACIONES	32



AL-DEST-IEC-022-2021
INFORME ECONÓMICO¹

“LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA”

EXPEDIENTE N° 22.470

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), para lo cual se plantea constituir un marco regulatorio de sus principales aspectos, incluidos entre otros: el objetivo, el ámbito de aplicación, los principios rectores, el ciclo de vida del proyecto, los órganos que lo conforman, sus funciones; además de disposiciones para las relaciones con otros Sistemas del Estado, así como algunas medidas de carácter transitorio.

El SNIP estaría conformado por el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que deberán observarse a lo largo del ciclo de vida del proyecto, con lo cual se pretende evitar la dispersión de normas y le proporciona un carácter unificado al sistema. Lo anterior permitiría contar con información adecuada sobre el comportamiento de la inversión pública nacional y facilitaría la toma de decisiones.

El SNIP tendría como objetivo el ordenar el proceso de la inversión pública ampliando su ámbito de aplicación que incluiría a la Administración Central, la Administración Descentralizada y las municipalidades. Actualmente, la normativa tiene una cobertura limitada y de carácter vinculante para el 40% de las instituciones del sector público.

La iniciativa desarrolla las tres fases del ciclo de vida de un proyecto de inversión, a saber: a) Preinversión, b) Inversión y c) Post-inversión, coincidiendo con los Sistemas de inversión pública de Latinoamericana.

En el marco del SNIP se detallan las funciones de los órganos y de los responsables sectoriales e institucionales. Se otorga la rectoría al **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica** (MIDEPLAN) que tendrá la función de orientar la inversión pública de los órganos y entes que conforman el SNIP, dictar las normas técnicas y jurídicas, y los procedimientos que rigen el Sistema, administrar el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), declarar la viabilidad de los proyectos, así como fortalecer la vinculación entre el Sistema Nacional de Planificación y el SNIP. Si bien actualmente el MIDEPLAN es el órgano rector de los procesos de inversión pública, la normativa no le define expresamente las funciones apropiadas para la

¹ Elaborado por Susana Zúñiga Van Der Laet, Asesora Parlamentaria, revisado por Mauricio Porras León, jefe del Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos. Supervisado por Fernando Campos Martínez, director a.i del Departamento de Servicios Técnicos.



dirección y supervisión, requiriendo realizar un proceso de integración normativa a partir de la interpretación.

A la **Administración Central y Descentralizada** le corresponderá definir el portafolio de proyectos institucional, formular y evaluar los PIP, emitir el aval técnico, inscribir los proyectos en el BPIP y promover la capacitación institucional, entre otras funciones. La normativa vigente establece en forma desarticulada las funciones de la Administración Central y Descentralizada en relación con el ordenamiento de la programación y la presupuestación.

Se establecen responsabilidades a los funcionarios encargados de la formulación de iniciativas institucionales y de emitir los avales técnicos de los PIP, así como, a las unidades responsables de la ejecución de proyectos. La normativa vigente presenta omisiones e imprecisiones sobre los roles y las responsabilidades de sus principales actores.

Se prevé la coordinación del SNIP con otros sistemas de información y gestión del Estado y se hace referencia a la responsabilidad de los Jerarcas institucionales y de los funcionarios en relación con el seguimiento y la actualización de los proyectos inscritos en el BPIP.

Se definen las funciones del **Ministerio de Hacienda** relacionadas al SNIP en cuanto a la asignación de recursos del presupuesto a los proyectos, su congruencia con la política fiscal y su forma de financiamiento, además de la negociación de los contratos de préstamo del Gobierno y la coordinación con MIDEPLAN en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) y los programas de capacitación para el fortalecimiento del SNIP.

Se establece la obligación de las Entidades o Empresas a cargo de la operación y mantenimiento de los activos de contar con un inventario, el cual debe ser actualizado periódicamente, para facilitar el monitoreo de su estado situacional, así como de aquellos que se encuentren pendientes de liquidación. Además, dichas entidades deben elaborar planes de gestión de activos basados en riesgos.

Se reforma la Ley N°7010 de manera que, los proyectos cuenten con la declaración de viabilidad antes que la institución realice la solicitud de aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público.

En las Disposiciones Transitorias se señalan los plazos para la operación del SNIP, entre otros: el inicio de operaciones a los 30 días posteriores a la fecha de publicación del reglamento, la reglamentación por parte del Ejecutivo a partir de los 4 meses de la entrada en vigencia, la emisión de los instrumentos de gestión por parte MIDEPLAN, en un plazo de 60 días naturales contados desde la entrada en vigencia del Proyecto de Ley. Asimismo, se contempla que la aplicación del SNIP se realizará de forma progresiva y se definen las etapas.

Según se indica en la exposición de motivos del proyecto, con la iniciativa se pretende establecer un modelo de gobernanza multinivel, donde se define la estructura, el modelo de toma de decisiones, el establecimiento de puntos de control, la declaratoria de viabilidad del proyecto, la metodología para las distintas fases del ciclo y la definición de roles y de responsabilidades, buscando con ello fortalecer las facultades de evaluación de la gestión del proceso y la supervisión/fiscalización del ente rector. Se busca incidir en las buenas prácticas reconocidas internacionalmente en términos de propiciar la mejor formulación, ejecución mantenimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública.

II. ASPECTOS PRELIMINARES

2.1 La inversión pública y su impacto en el desarrollo

La literatura consultada resalta la importancia de la inversión pública como uno de los factores determinantes para el desarrollo de las naciones y advierte que la tasa de crecimiento económico de un país depende, entre otros aspectos, de una buena asignación de la inversión pública y la evaluación de su gestión, factor crítico para determinar su eficiencia.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) *“La inversión pública puede ser un catalizador importante del crecimiento económico, pero el beneficio de incrementar la inversión depende más que nada de su eficiencia. El aumento de la inversión pública en los mercados emergentes y los países de bajo ingreso ha eliminado parte de la disparidad entre los países más ricos y los más pobres en términos de calidad de la infraestructura social y acceso a la misma. Sin embargo, el país promedio pierde alrededor del 30% del valor de su inversión debido a ineficiencias en los procesos de inversión pública”*².

Cabe destacar que, el Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Gobernanza del Proceso de Inversión Pública³ de la CGR, se refiere a la inversión pública como *“... un factor determinante en el desarrollo de las naciones. Mejorar sus resultados es fundamental para la construcción de la infraestructura socioeconómica que permitiría dinamizar los sectores productivos, promover la inversión privada, aumentar la competitividad del país y, en general, mejorar el bienestar de la población”*.

Por lo tanto, dada la coyuntura económica actual, el papel de la inversión pública se torna preponderante debido al impacto directo que esta puede tener en el crecimiento

² Informe anual del Fondo Monetario Internacional 2019: Nuestro mundo conectado. Recuperado de www.imf.org/AR2019.

³ Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública. DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR, página 7.

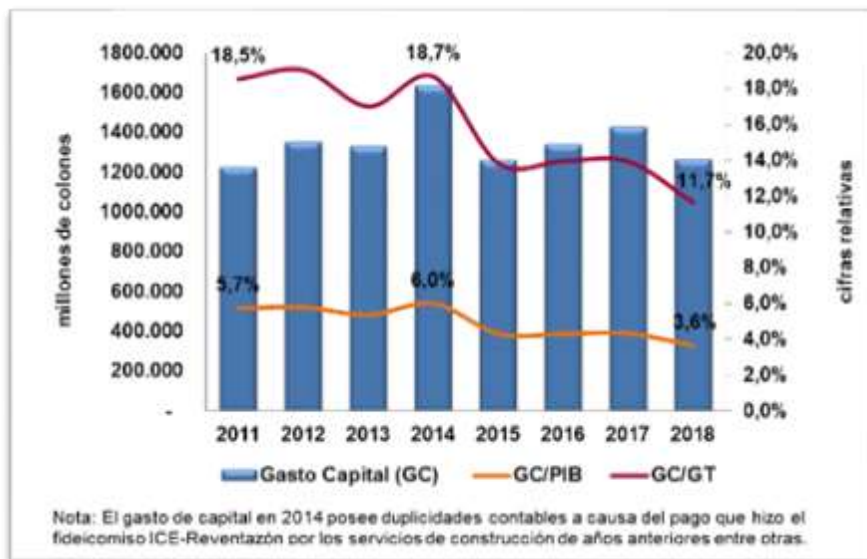
y en el desarrollo de la actividad económica, la generación de empleo y, en definitiva, en la creación de valor público.

Al efecto, los estudios efectuados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), recomiendan que, para satisfacer la demanda en infraestructura, los países de la región deberían estar invirtiendo alrededor de un 6,2% de su Producto Interno Bruto (PIB), en forma sostenida, durante el período comprendido entre el 2012 y el 2020⁴.

De acuerdo con dicho estudio de auditoría, en Costa Rica, el gasto de capital del sector público se ha mantenido relativamente estable, en los últimos años, como porcentaje del PIB, pasó de 5,7% en 2011 a 3,6% en 2018, ambos porcentajes inferiores al 6,2% requerido para satisfacer la demanda en infraestructura según los estudios de la CEPAL. Por su parte, su participación en el gasto total del sector público, pasó de 18,5% en 2011 a 11,6% en 2018, lo que evidencia un deterioro en términos relativos de la inversión pública del país, razón por la cual debe asegurarse *“la calidad de los gastos de capital para el mejor aprovechamiento de los recursos asignados a la inversión pública, con el fin de maximizar su valor público”*⁵.

En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento de los gastos de capital en el Sector Público y los porcentajes de este entre el Gasto total y el PIB en el período 2011-2018.

Gráfico N°1
Sector Público: Comportamiento del Gasto Capital



⁴ Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012 (EII,LAC,DB) y Boletín Fal N.332. (www.cepal.org/transporte).

⁵ Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública. DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR, página 4.

De acuerdo con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *“Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”*, en general, *“(...) los países de América Latina y el Caribe no invierten lo suficiente en infraestructura. Entre 1992 y 2015 la inversión pública y privada en infraestructura en América Latina y el Caribe alcanzó un promedio de 2,75% del PIB, y entre 2008 y 2015 el promedio ascendió al 3,8%. Este nivel de gasto es bajo en comparación con, por ejemplo, China (8,5%) Japón e India (5%), y del promedio de los países desarrollados (4%) (BID, 2016). Para zanjar la brecha de infraestructura, la región tendría que invertir alrededor del 5% de su PIB a lo largo de los próximos 20 a 30 años, lo que equivale a unos US\$100.000 millones adicionales al año (Perrotti y Sánchez, 2011; Barbero, 2013; Serebrisky, 2014).”*⁶

De acuerdo con el estudio del BID la baja inversión en infraestructura ha generado servicios de infraestructura deficientes. *“La calidad de la infraestructura de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe —particularmente Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela— es considerablemente inferior a lo que debería ser en función de sus niveles de ingreso (Banco Mundial, 2017). Hay solo unas pocas excepciones en la región —en su mayoría en Centroamérica (Guatemala, Panamá y El Salvador)— en cuyo caso la calidad de la infraestructura es mejor de lo que cabría esperarse (...).”*⁷

En el estudio se evidencia que, el sector público representa más de las dos terceras partes de la inversión total en infraestructura, y que continuará desempeñando un rol clave y fundamental en el fondeo de la infraestructura dada la naturaleza de la inversión en infraestructura como bien público.

Resulta relevante destacar las conclusiones del estudio de *“Inversión en infraestructura y crecimiento económico, relevancia de factores institucionales”*⁸ donde se realiza una cuantificación del efecto que tiene la inversión en infraestructura sobre el crecimiento económico; sus resultados apoyan la tesis de estudios anteriores, donde se encuentra evidencia de que, los factores institucionales inciden significativamente en el potencial efecto expansivo de la infraestructura. Además, que algunos países de América Latina estarían limitando el potencial expansivo de su inversión en infraestructura al presentar indicadores de desempeño institucional desfavorables. Lo mismo estaría sucediendo con países de ingreso medio y bajo.

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Página 153

⁷ Ibid, p. 154

⁸ Esquivel -Monge, Manfred, & Loaiza -Marín, Kerry. (2018). *Inversión en infraestructura y crecimiento económico, relevancia de factores institucionales*. *Economía y Sociedad*, 23(53), 40-61. <https://dx.doi.org/10.15359/eyes.23-53.3>

En ese sentido, el desarrollo de infraestructura deberá de planificarse de manera adecuada, en su defecto la eficiencia de los servicios brindados por los activos será baja.

Finalmente, se indica que el crecimiento en América Latina y el Caribe está disminuyendo y las proyecciones macroeconómicas son débiles. En esta situación los gastos de capital son procíclicos y suelen ser susceptibles a recortes significativos cuando en la economía se presentan dichos escenarios.

2.2 Sobre el Proceso de Inversión Pública en Costa Rica

Como primer aspecto, cabe destacar que la CGR elaboró el *“Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública”*⁹ que comprendió la revisión del funcionamiento del conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos con el objetivo principal de ordenar el Proceso de Inversión Pública Costarricense.

En dicho informe se evidencia que, la normativa vigente relacionada con dicho proceso se encuentra dispersa en varios reglamentos, específicamente, en el Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública y en el Reglamento al Sistema Nacional de Planificación¹⁰, los cuales, según el ente contralor presentan importantes vacíos e inconsistencias. Al respecto, el informe señala lo siguiente:

*“El proceso de inversión pública adolece de un marco legal adecuado, diseñado a partir de una perspectiva sistémica, que abarque a la mayoría de las entidades en los distintos niveles de gobierno, que opere en forma descentralizada y debidamente fundamentado en una clara definición de criterios técnicos y de un adecuado sistema de gobierno multinivel, que promueva la estandarización de los procesos y de los procedimientos para formular, evaluar, priorizar, ejecutar, mantener, controlar y dar seguimiento a los distintos proyectos, de modo que se facilite el mejoramiento continuo sustentado en las lecciones aprendidas”*¹¹.

Además, el estudio evidencia, que el marco normativo para la inversión pública no se encuentra desarrollado con rango de Ley. Específicamente, se tiene que el artículo 9 de Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974, establece que *“Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica*

⁹ DFOE-SAF-IF-00010-2019.

¹⁰ DE 37735-PLAN

¹¹ Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública. DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR, página 49.



y *pluricultural*", y es precisamente en esa norma en la que se fundamentan los decretos posteriores.

Adicionalmente, se puede citar que el artículo 10 de esa ley establece que "Ningún Ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin previa aprobación del MIDEPLAN" (incluido en la Ley 7010 del 14 de enero de 1986, Artículo 7)

En ese marco se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) mediante el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública de las Normas Generales y Definiciones, **decreto Ejecutivo 34694 PLAN-H**¹², del año 2008. El Sistema estaría conformado por el conjunto de instituciones del Sector Público con excepción de las Universidades, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los bancos públicos, siendo MIDEPLAN, el ente rector del SNIP. Además, el decreto establece las normas y definiciones para su funcionamiento. Entre las funciones del ente rector descritas en el decreto se encuentra la elaboración del Plan Nacional de Inversión Pública, y determina como entidad operativa a la Unidad de Inversión Pública que deberá realizar las funciones pertinentes para la correcta aplicación del SNIP.

El SNIP¹³ comprende un conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que pretenden el ordenamiento del proceso de la programación, presupuestación, ejecución y seguimiento de la inversión pública, con el propósito de que los recursos públicos sean utilizados de manera racional y eficiente, concretándose estas acciones en proyectos de calidad que sean los más rentables para el cumplimiento de los objetivos estatales.

Fue creado como un órgano asesor y de apoyo técnico a la Presidencia de la República, su principal función consiste en desarrollar los procesos de asignación, ejecución y evaluación de inversiones públicas que demuestren su coherencia con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Banco de Proyectos de Inversión Pública es un componente del SNIP y constituye una base de datos de los PIP, independientemente de la fase dentro del ciclo de vida en que se encuentren. Dichos proyectos están sistematizados por las instituciones públicas como parte del cumplimiento de sus funciones legalmente establecidas, que se traducen en la programación institucional y en los procesos presupuestarios que son parte del cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

¹² Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública de las Normas Generales y Definiciones, publicado en la Gaceta 162 del viernes 22 de agosto de 2008.

¹³ SNIP está definido en las Normas Técnicas Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública N° 35374-PLAN. Gaceta N° 139 del 20/7/2009. Alcance 28

Actualmente, constituye el instrumento para identificar las necesidades del Estado en materia de inversión pública, por medio del cual se toma decisiones y se definen las políticas que se incorporan como parte del Plan Nacional de Inversión Pública¹⁴.

El 20 de julio de 2009 se publicó el **Decreto Ejecutivo 35374-PLAN** que establece la elaboración del documento “Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública” (NTLP), el cual debe ser utilizado por todas las instituciones bajo la cobertura del SNIP, en los procesos de formulación de proyectos, programación, asignación presupuestaria y en la ejecución, control y seguimiento de la inversión o gastos de capital en el país.

Posteriormente, se vuelve a normar la inversión pública mediante el Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo **N°37735**¹⁵, que tiene como objetivo regular la constitución, organización, funciones, y relaciones del Sistema Nacional de Planificación (en adelante SSIP).

De acuerdo con el informe de auditoría de la CGR antes citado, los procesos de inversión pública se encuentran regulados en el SNIP, mediante el DE-34694-PLAN-H, del año 2008 y en el SSIP, mediante DE-37735-PLAN, del año 2013, sin embargo, existen diferencias sustanciales. Al respecto se señala que la, *“norma que desarrolla el SSIP no hace mayor referencia al SNIP, ni para integrar su desarrollo normativo en forma coherente, ni para derogarlo, con lo cual ambas normas, a pesar de sus diferencias, se encuentran vigentes”*.

Además, se indica que, de la comparación de ambos reglamentos se evidencian diferencias importantes en cuanto a: *“a) definición de los actores y de sus roles y responsabilidades; b) desarrollo del alcance normativo en relación con el ciclo de vida del proyecto; c) definición del modelo de gobernanza y d) definición de los componentes del Proceso de Inversión Pública”*.

Es importante mencionar que, en adición a la normativa señalada, dentro del marco jurídico encontramos otras leyes y reglamentos que aluden al proceso de inversión en Costa Rica, entre otros, podemos citar:

- Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de Costa Rica. Ley 9635. Gaceta 225 del 04 diciembre del 2018. Alcance: 202.

¹⁴ Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, **N° 37735-PLAN. Artículo 2 “35) PNIP:** Plan Nacional de Inversión Pública, como instrumento que contiene el conjunto de políticas, programas y proyectos de la inversión pública nacional, según lo establecido en el artículo 3.e) del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H de 1° de julio de 2008. *(Enumerada la definición anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 41483 del 14 de noviembre del 2018)”*

¹⁵ Gaceta 122 del 26/06/2013 y su reforma Decreto Ejecutivo 41483 del 14 de noviembre 2018.

- Reglamento al Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma, denominado Responsabilidad Fiscal de la República, Decreto Ejecutivo 41641–H Alcance 90 a La Gaceta 76 del 25 de abril de 2019.
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 32988. N° Gaceta 74 del 18 abril de 2006.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

3.1 Propósito del Proyecto y Ámbito de Aplicación (artículos 1, 2, 3 y 4)

El objetivo del proyecto de ley se fundamenta en el fortalecimiento del SNIP existente, a fin de reconstituirlo con carácter unificado y conformado por el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos a lo largo del ciclo de vida del Proyecto de inversión pública (artículo 1).

La iniciativa pretende ordenar y unificar el proceso de la inversión pública de las instituciones públicas y entidades, para poder determinar los proyectos de inversión de mayor incidencia en el bienestar de la población, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental (artículo 2).

Como primer aspecto en relación con los citados artículos, es importante destacar que, el proyecto de ley en estudio fue elaborado como resultado de la disposición 4.4 emitida por la CGR con ocasión del “Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública”¹⁶, en la cual se establece al jerarca de MIDEPLAN, en calidad de rector de la inversión pública, el cumplimiento de una serie de disposiciones en relación con el proceso de inversión pública.

Específicamente, lo que propone el proyecto de ley es congruente con los hallazgos del informe de auditoría de la CGR señalado en este estudio, que evidencian la existencia de normas dispersas que, no resultan del todo clara en la implementación del proceso de Inversión Pública. La CGR señala que, “*lo anterior se demuestra particularmente en el Reglamento al Sistema Nacional de Inversión Pública (RSNIP) y en el Reglamento al Sistema Nacional de Planificación (RSNP), los cuales presentan importantes vacíos e inconsistencias. La falta de un cuerpo normativo, con rango de ley, debidamente integrado y consistente no favorece el funcionamiento del sistema como tal*”. Con dicha reglamentación, de acuerdo con la CGR no es posible “*ordenar, estandarizar, estructurar y coordinar los procesos de manera que se pueda optimizar la utilización de los recursos asignados a la inversión*”.

En ese sentido el proyecto de ley plantea subsanar la sobrerregulación de la materia, así como, aportarle un carácter unificado al Sistema, a fin de contar con la información adecuada que permita dar el seguimiento y evaluar el comportamiento

¹⁶ DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR.

de la inversión pública a nivel nacional, así como, generar reglas claras, uniformes y objetivas para el tratamiento técnico de los Proyectos de Inversión Pública.

Adicional a lo señalado, el ente contralor encontró que las normas que regulan los procesos de inversión *“tienen un alcance limitado que abarca sólo parcialmente a las entidades del nivel nacional y que no permite integrar los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local, en un único cuerpo normativo que regule, priorice e integre todos los esfuerzos de inversión”*.

Cabe destacar que en el mismo informe se cita que los *“Modelos latinoamericanos considerados como mejor práctica integran los distintos niveles de gobierno nacional, regional y local en un único cuerpo normativo que regula, prioriza e integra, todos los esfuerzos de inversión. Para tales efectos, estos marcos normativos, en general, poseen rango de ley.*

En forma consistente, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos(OCDE), señalan que uno de los pilares de la gobernanza de la inversión pública son los mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones, de los sectores y de los distintos niveles de gobierno.”¹⁷

Además, el mismo informe señala, que la normativa aplicable a la inversión pública en Costa Rica, tiene una cobertura muy limitada, siendo que, la normativa y los procedimientos aplicables a la inversión pública por parte del ente rector son de carácter vinculante solamente para un 40% de las instituciones que conforman el Sector Público¹⁸.

En ese sentido, la iniciativa pretende corregir ese aspecto, ampliando el ámbito de aplicación del SINP en concordancia con las directrices emitidas por CGR, de manera tal que, se incluyan a todas las entidades del gobierno, es decir: nacional, sectorial y local, para lo cual el proyecto plantea que, las regulaciones que emanen del Sistema sean de aplicación obligatoria para los siguientes ámbitos (artículo 3):

- a) La Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal

¹⁷ Isidora Zapata, analista de la Unidad de Descentralización, Inversión Pública y Finanzas sub-nacionales de la Sección de Análisis Económico, Estadísticas y Gobernanza Multi-nivel de la OCDE. Taller “Inversión Pública Descentralizada: Intercambio sobre desafíos de gestión y buenas prácticas, 2014.

¹⁸ La normativa que regula los procesos de inversión pública, excluye del ámbito de cobertura el Poder Legislativo y Judicial, la CGR, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social, las universidades estatales, las municipalidades, los bancos del Estado y los entes públicos no estatales, así como aquellos que actúen bajo régimen de competencia (como por ejemplo el Instituto Costarricense de Electricidad y sus empresas y el Instituto Nacional de Seguros).



Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.

- b) La Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado, excepto aquellas que operen en competencia, y municipalidades.

En el artículo 4 se definen los principios rectores sobre los cuales se fundamentará el Sistema, enumerando los siguientes: a) la consistencia de los proyectos de inversión con los objetivos de la política nacional y sus prioridades con el fin de cerrar las brechas de servicios e infraestructura. Asimismo, deberán ser concordantes con el Plan Estratégico Nacional y el PNDIP, b) la efectividad y eficiencia de los recursos, c) la oportunidad, d) la continuidad del servicio, d) la de gestión de riesgos y gestión ambiental, e) la sostenibilidad ambiental y finalmente la f) transparencia y rendición de cuentas.

3.2 Sobre el ciclo de vida del proyecto (artículo 5)

El artículo 5° del proyecto de ley hace referencia al Ciclo de vida del proyecto, que según la iniciativa en estudio estaría conformado por 3 fases:

- a) Preinversión,
- b) Inversión y
- c) Post-inversión.

De acuerdo con la exposición de motivos dichas fases son comunes en los distintos Sistemas de inversión pública de los países de Latinoamérica, al tiempo que, son concordantes con los directrices emanadas del informe de auditoría de la CGR para propiciar el fortalecimiento del SNIP que el país requiere.

Específicamente, para Costa Rica se tiene que el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto N° 34694-PLAN-H indica que *“Se entenderá por ciclo de vida al proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto de inversión a través de su vida, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados (...).”*

A continuación, se presenta un recuadro que compara la normativa vigente y lo que plantea el artículo 5 del expediente 22.470, con el fin de visualizar las modificaciones propuestas relativas a las diferentes etapas del ciclo de vida de los PIP:

Recuadro N°1

Decreto ejecutivo N° 34694-PLAN-H	Proyecto de ley Expediente 22470
<p>h) Ciclo de vida: Se entenderá por ciclo de vida al proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto de inversión a través de su vida, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados. El ciclo de vida de un proyecto de inversión está conformado por fases y estas, a su vez, por etapas. Las tres fases con sus respectivas etapas en el ciclo de vida de un proyecto de inversión son:</p>	<p>ARTÍCULO 5</p> <p>Todos los proyectos de inversión pública transcurren por el ciclo de vida del proyecto, compuesto por las 3 Fases siguientes:</p>
<p>i) Preinversión: Comprende la elaboración del perfil y los estudios de prefactibilidad y de factibilidad y el diseño, que abarcan todos los análisis que se deben realizar sobre un proyecto desde que el mismo es identificado a nivel de idea y los estudios que se hagan hasta que se toma la decisión de su ejecución, postergación o abandono. Es esencialmente una fase de estudio en la cual se debe determinar la conveniencia de implementar o no el proyecto que se está analizando y cuenta con cinco etapas, a saber: Idea, Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad y Diseño.</p>	<p>a. Fase de Preinversión.- Comprende cuatro etapas, idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad; las cuales corresponden a la elaboración de los estudios de preinversión. En esta fase se realiza la evaluación ex ante de los mismos, su aval técnico y la declaratoria de viabilidad. Los estudios de preinversión sustentan la evidencia de la intervención, la concepción técnica y el presupuesto, la modalidad de financiamiento, la localización y el dimensionamiento del proyecto, la evaluación económica de costo beneficio, cuando así corresponda; además de su organización y gestión.</p> <p>En esta fase se verifica que los proyectos sean rentables socialmente, sostenibles y consistentes con las políticas nacionales correspondientes, debiendo contar con el aval técnico y el aval sectorial como requisito previo para su declaración de viabilidad. Únicamente se podrán asignar fondos públicos e iniciar la fase de inversión, de los proyectos de inversión pública que cuenten con declaratoria de viabilidad por parte de MIDEPLAN o la instancia delegada para tal fin.</p> <p>En esta fase se deberá promover la evaluación y análisis de los proyectos de inversión pública para ser desarrollados mediante Asociaciones Públicas Privadas, en todos los proyectos que presenten condiciones para ser financiados por esta modalidad. Tomando en consideración las metodologías para la realización de la fase de preinversión establecida por MIDEPLAN, y de acuerdo con el procedimiento para la determinación de riesgos y contingencias fiscales en proyectos de Asociaciones Públicas Privadas emitido por el Ministerio de Hacienda.</p>
<p>ii) Ejecución: Comprende las etapas de financiamiento, licitación o adjudicación y ejecución.</p>	<p>b. Fase de Inversión.- Se inicia tras la declaratoria de viabilidad del proyecto, y comprende las siguientes cinco etapas: elaboración del diseño constructivo y especificaciones o documento equivalente, financiamiento, licitación y adjudicación, pre ejecución, y ejecución física y financiera del proyecto de inversión pública. En esta fase se realiza el seguimiento de la ejecución del proyecto de</p>

	inversión, definido en el reglamento de la presente Ley; así como la evaluación final o de cierre.
iii) Operación: Es la fase de funcionamiento del proyecto, donde éste se pone en marcha para generar los bienes y servicios previstos en la preinversión.	c. Fase de Postinversión.- Comprende dos etapas: pre operación y operación del proyecto de inversión pública. En esta fase, los proyectos de inversión pública pueden ser sujetos de evaluación ex post conforme se determine en el reglamento de la presente Ley, con el fin de obtener lecciones aprendidas que permitan mejoras en futuros proyectos.

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Ley, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) define el ciclo del proyecto como el proceso de *“transformación de una idea para resolver un problema hasta la puesta en marcha o implementación de la solución a dicho problema”*. Tanto la Cepal como la literatura económica de evaluación de proyectos coinciden en que este ciclo incluye las etapas mencionadas de: pre inversión, inversión y post inversión (operación y evaluación ex post), que en términos generales se incorporan en la normativa nacional.

En términos generales, para la Cepal, el ciclo de vida de los proyectos se pueden distinguir tres fases: preinversión, inversión y operación. La **fase de preinversión** corresponde a todo el proceso que se realiza para identificar adecuadamente un problema o necesidad, formular y preparar alternativas de solución y evaluarlas con el objetivo de determinar si es conveniente ejecutarlas o no y cuál es la más recomendable.

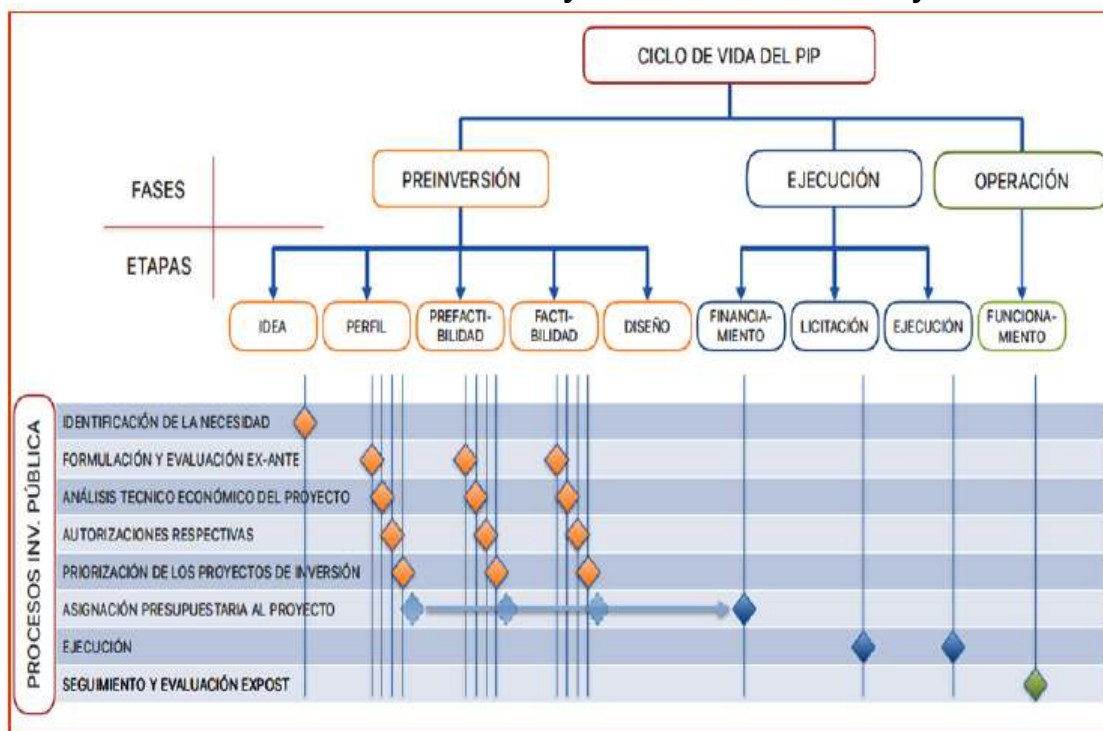
En resumen, en la fase de preinversión se distinguen las siguientes etapas: generación y análisis de la idea de proyecto, estudio a nivel de perfil, estudio de prefactibilidad, estudio de factibilidad.

Si la decisión es ejecutar una de las alternativas de solución al problema, se pasa a la **fase de inversión**, donde se realizan el diseño del proyecto y la ejecución de la obra o implementación de las actividades.

Finalmente, en la **fase de operación** se pone en marcha la obra terminada o el plan específico a seguir, de acuerdo con lo proyectado. En esta fase se comenzarán a generar los beneficios estimados en la preinversión.

De acuerdo con el informe de la CGR, el Proceso de Inversión Pública y el ciclo de vida del proyecto en Costa Rica, se puede representar como se aprecia en el siguiente esquema realizado con base en artículos 6 y 7 del decreto Ejecutivo N° 34694 PLAN-H:

Figura N° 1
Proceso de Inversión Pública y el Ciclo de Vida del Proyecto



Fuente: DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR con base en artículo 6 y 7. DE 34694 PLAN-H

Como se aprecia, la fase de preinversión incluye cinco etapas donde se incorpora también la etapa de diseño, siendo que, en la propuesta de ley, el diseño constructivo y los documentos equivalentes, forma parte de la fase de inversión.

Por su parte, el **artículo 5° del proyecto** trata con mayor profundidad los elementos de cada fase, y con especial énfasis en la **fase de preinversión**.

El desarrollo de esta fase comprendería cuatro etapas: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad (excluye el **diseño** aspecto incluido en la norma vigente), que abarcan el proceso de elaboración de estudios de preinversión, y análisis necesarios para la preparación (o formulación) y evaluación ex ante de los diversos proyectos que permiten resolver problemas o atender las necesidades que les dan origen. Importante mencionar que en esta fase se incluye: la concepción técnica y el presupuesto, la modalidad de financiamiento, la localización y el dimensionamiento del proyecto, la evaluación económica de costo beneficio.

Además, durante el proceso se debe verificar la rentabilidad del proyecto, su concordancia con las políticas nacionales, y obtener el aval técnico del proyecto como requisito indispensable para su declaratoria de viabilidad por parte de MIDEPLAN.

Adicionalmente y como un aspecto novedoso en el proyecto, se señala que en la fase de preinversión se deben promover análisis y evaluaciones para determinar si los PIP son susceptibles de ser desarrollados y financiados mediante las Asociaciones Públicas Privadas.

El artículo señala que todo lo anterior, deberá basarse en las metodologías establecidas por MIDEPLAN, y acordes con el Decreto Ejecutivo N°41042-H “*Procedimiento para la determinación de riesgos y contingencias fiscales en proyectos de Asociaciones Públicas Privadas*”¹⁹, emitido por el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, la **fase de Inversión** incluiría todas las acciones destinadas a materializar la solución formulada y evaluada como conveniente en la fase de pre inversión, **se inicia tras la declaratoria de viabilidad del proyecto**, y comprende cinco etapas (tres etapas en la norma vigente): elaboración del **diseño** constructivo y especificaciones o documento equivalente, **financiamiento, licitación y adjudicación, pre ejecución, y ejecución física y financiera** del proyecto de inversión pública. Además, se incluye el seguimiento de la ejecución, según el reglamento respectivo; así como la evaluación final o de cierre del proyecto.

En cuanto a la fase de post inversión (operación), el artículo 5 señala que en esta fase se **inicia la prestación del servicio**, e incluye dos etapas: pre operación y operación del proyecto de inversión pública. Asimismo, se ejecutan acciones de seguimiento y evaluación de resultados (evaluación ex post).

Debe de considerarse que la figura anterior no solo refleja el Ciclo de Vida del Proyecto, sino también, el Proceso de Inversión Pública y uno de los componentes de ese proceso, lo constituyen los lineamientos, las metodologías y los procedimientos de inversión pública, los cuales se establecen en el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública²⁰ y en el Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación²¹, y pretenden ordenar los procesos de la inversión pública.

Sin embargo, en relación con ese aspecto la CGR señala en las conclusiones del informe de auditoría lo siguiente:

¹⁹ **Artículo 7.-Proyectos de Asociación Público Privada.** Son aquellos proyectos de asociación público privada que derivan en una relación contractual de largo plazo entre una parte pública y otra privada para proveer un activo o un servicio público, en el que el agente privado asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración se vincula al desempeño.

La Administración y el socio privado participarán en los resultados de la ejecución en los términos que se establezcan en el respectivo contrato de acuerdo con la asignación de riesgos establecida.

En los contratos de asociación público privada deberá existir una clara distribución de los riesgos entre la Administración y el socio privado. La distribución y asignación de los riesgos deberá finalmente quedar plasmada en la relación contractual pactada entre las partes.

En los contratos de asociación público privada la contraprestación estará ligada al desempeño en los términos que se definan en cartel y en el contrato respectivo.

²⁰ DE 34694. Art.3, incisos a y b.

²¹ DE 37735. Art. 47, inciso a.

“3.6 A pesar de que la normativa existente pretende desarrollar un modelo de gestión para todas las fases del ciclo de vida de la inversión, las inconsistencias y los vacíos en la legislación generan incompatibilidades de fondo que dificultan la integración normativa y por ende, no favorecen la gestión, el control, el seguimiento y la evaluación de la inversión pública costarricense.

3.7. La normativa del Proceso de Inversión Pública presenta indefiniciones e insuficiencias en cuanto a los roles y las responsabilidades por parte de los principales actores del SNIP como lo son Unidades Ejecutoras, Institución Formuladora, Ministros Rectores, Secretarías Sectoriales y MIDEPLAN”²².

3.3 Sobre la rectoría de SNIP (artículo 6)

En el artículo 6 del proyecto de ley, se establece la rectoría en materia de inversiones, siendo que corresponde al jerarca del **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica** (en adelante MIDEPLAN), tal como, está consignado en el artículo 8 del decreto N° 34694-PLAN-H:

Artículo 8º-Del órgano rector. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) será el órgano rector, encargado de la administración del SNIP y como tal establecerá y pondrá en operación dicho sistema con la finalidad de organizar el proceso de inversión pública y poner en operación, en forma gradual, cada uno de sus componentes.

Cabe destacar que la experiencia en otros países de Latinoamérica refleja que las rectorías de los SNIP han recaído en los Ministerios de Planificación o similares, como en el caso de Chile y Colombia, que con ese esquema de gobernanza se han obtenido resultados positivos. En el caso de Costa Rica también ha seguido con dicho modelo como se aprecia en la normativa vigente.

Como parte de las funciones de MIDEPLAN, en su rol de Ente Rector, está el orientar la inversión pública de los órganos y entes bajo su cobertura, emitir las normas jurídicas y técnicas y los procedimientos de inversión pública, así como, poner en operación en forma gradual cada uno de los componentes del SNIP²³, como se muestra en el cuadro comparativo.

Por su parte, en el artículo 6 del proyecto de ley se propone asignar al órgano rector una serie de funciones, las que se pueden apreciar y comparar con las establecidas en el **DE N° 34694-PLAN-H** como se muestra a continuación:

DE N° 34694-PLAN-H	Expediente 22470
---------------------------	-------------------------

²² Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública. DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR , página 47.

²³ DE 34694-PLAN-H. Art. 9, incisos a, c y e.

<p>Artículo 9º-De las funciones del órgano rector. MIDEPLAN tendrá las siguientes funciones en materia de inversión pública:</p>	<p>Artículo 6 del proyecto de ley</p>
<ul style="list-style-type: none"> a) Orientar la inversión pública de todos los órganos y entes sometidos al SNIP. b) Organizar y desarrollar programas permanentes de capacitación para el personal profesional y técnico de las entidades públicas, en la aplicación de las técnicas y herramientas de formulación, evaluación y administración de proyectos de inversión, así como en la aplicación de las normas básicas del SNIP y sus reglamentos y otros aspectos conceptuales y operativos necesarios para sustentar la operación del SNIP. c) Emitir las Normas Jurídicas y Técnicas, así como los Procedimientos de Inversión Pública. d) Proponer al Presidente de la República el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP). e) Poner en operación en forma gradual cada uno de los componentes del SNIP. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Orientar la inversión pública de los órganos y entes que conforman el SNIP basado en los diferentes instrumentos metodológicos, según la fase del ciclo de vida del proyecto que corresponda; b) Administrar el Banco de Proyectos de Inversión Pública; c) Declara la viabilidad de los proyectos de inversión pública, pudiendo delegar total o parcialmente esta función en otros órganos del SNIP. d) Gestiona e instrumenta mecanismos para el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos; e) Emite y elabora los instrumentos metodológicos para la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos, las cuales serán de acatamiento obligatoria para los entes definidos en el artículo del ámbito de aplicación; f) Brinda capacitación y asistencia técnica a las entidades y empresas sujetas al Sistema Nacional de Inversión Pública para el personal profesional y técnico de las entidades públicas, en la aplicación de las técnicas y herramientas de formulación, evaluación y administración de proyectos de inversión, así como en la aplicación de las normas básicas del SNIP y sus reglamentos, entre otros aspectos conceptuales y operativos necesarios para sustentar la operación del SNIP; g) Emite opinión vinculante, exclusiva y excluyente sobre la aplicación del ciclo de vida del proyecto y sus disposiciones, en relación con los temas de su competencia. h) Fortalece la vinculación entre el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Inversión Pública.
<p>Artículo 10.-Del órgano operativo. En MIDEPLAN existirá un órgano operativo denominado Unidad de Inversiones Públicas, que se encargará de la administración y ejecución de todas las acciones pertinentes que posibiliten el correcto funcionamiento del SNIP.</p>	<p>MIDEPLAN, contará con la Unidad de Inversiones Públicas del Área de Inversiones, como Órgano técnico de apoyo para todas las fases del ciclo de vida de los proyectos, a la cual podrá encargarle funciones, conforme a los criterios que se determinen en el Reglamento.</p>



Como se logra establecer, como parte de las funciones de MIDEPLAN, en su rol de ente Rector del SNIP, está el de orientar la inversión pública de los órganos y entes bajo su cobertura, emitir las normas jurídicas y técnicas y los procedimientos de inversión pública, así como, poner en operación en forma gradual cada uno de los componentes del SNIP, para lo cual cuenta actualmente con un órgano operativo denominado Unidad de Inversiones Públicas (artículo 10 del DE N° 34694-PLAN-H).

En criterio de la CGR y con base en los decretos N° 34694-PLAN-H y DE-37735-PLAN que analiza el órgano contralor en el informe de auditoría, se concluye que:

“Del análisis de los actores se evidencia que en ambas normas se establece a MIDEPLAN como Órgano Rector de los procesos de inversión pública, y a la Unidad de Inversiones Públicas (UIP) como su órgano operativo, unidad que pertenece al Área de Inversiones de MIDEPLAN.”

Sin embargo, señala la CGR que (...) *esta normativa no le define a MIDEPLAN, en forma expresa, las funciones apropiadas para la adecuada dirección y supervisión de los procesos de inversión pública.*”

En cuanto a la propuesta de ley, se observa en el recuadro, que se establece explícitamente la rectoría de inversiones públicas en el MIDEPLAN, en ese sentido, como ente rector, mantiene su función de orientar el proceso de inversión pública de todos los órganos y entes que conforman el SNIP; en adición, el numeral especifica que esa orientación se basará en *“los diferentes instrumentos metodológicos, según la fase del ciclo de vida del proyecto”* (inciso a). Lo anterior, se complementa con lo dispuesto en los incisos d) y e) que ordenan a ese ministerio entre otros aspectos, gestionar mecanismos para el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos y elaborar los instrumentos metodológicos para la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos, de acatamiento obligatorio para los entes definidos en el artículo del ámbito de aplicación. Además, se le asigna a MIDEPLAN la función de administrador del BPIP.

De acuerdo con la iniciativa, corresponderá también a MIDEPLAN declarar la viabilidad de los proyectos; además, brindar capacitación y asistencia técnica a las Entidades y Empresas sujetas al SNIP para el personal profesional y técnico de las entidades públicas; emitir opinión vinculante, exclusiva y excluyente sobre la aplicación del Ciclo de Vida del Proyecto y sus disposiciones; y, fortalecer la vinculación entre el SNIP y el Sistema Nacional de Planificación. Siendo que para su cumplimiento ese Ministerio contará con la Unidad de Inversiones Públicas del Área de Inversiones como órgano de apoyo.

3.4 Sobre las funciones y responsabilidades de los actores del SNIP (artículos 6 al 15)

En términos general las funciones de los órganos y de los responsables sectoriales e institucionales, en el marco del SNIP, se detallan en los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11,

12,13, 14 y 15 del proyecto, siendo relevante, como ya se indicó, la función de la rectoría de inversiones públicas que recae sobre MIDEPLAN (artículo 6), tal como lo designa la normativa vigente.

Por su parte, la iniciativa establece en el artículo 7, las funciones que tendría a cargo la **Administración Central y Descentralizada** en el marco del SNIP, entre otras, correspondería, definir el portafolio de proyectos institucional; formular y evaluar los PIP según los instrumentos que defina MIDEPLAN; emitir el aval técnico para cada etapa del ciclo de vida del proyecto y solicitar los avales cuando corresponda; emitir metodologías, inscribir los proyectos de inversión en el BPIP, a partir de la etapa de perfil, ejecutar los proyectos y realizar el seguimiento físico y financiero, así como, la evaluación durante y de cierre; promover la capacitación institucional en la gestión de los proyectos a lo largo del ciclo, entre otras funciones.

La normativa vigente establece en forma desarticulada las funciones de la Administración Central y Descentralizada, entre otros aspectos, en relación con la priorización de inversiones.

Se tiene que, la Ley de Planificación Nacional²⁴ asigna a MIDEPLAN la función de velar porque los programas de inversión pública sean compatibles con el orden de prioridad establecido en el PND, por su parte, el artículo 8 del Reglamento de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos²⁵, ordena a MIDEPLAN establecer el sistema nacional de inversión pública, en coordinación con las entidades públicas y con énfasis en la importancia de la priorización de los proyectos en el marco del sistema:

“Artículo 8º-Inversiones públicas. Los programas de inversión pública que realicen los órganos y entes del Sector Público, deberán ser compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica establecerá un Sistema Nacional de Inversiones Públicas en coordinación con las entidades públicas, ministerios y demás órganos del Sistema Nacional de Planificación.

Corresponderá a los órganos y entes del Sector Público, elaborar un programa de inversión pública de mediano y largo plazo, el cual se actualizará cada año y se presentará al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como parte del Plan Anual Operativo, para el dictamen respectivo de vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.”²⁶

A lo anterior se unen las disposiciones contenidas en las NTLP que establecen que la institución deberá formular un Programa Institucional de Inversión Pública (PIIP), debidamente fundamentado en las prioridades de inversión de mediano plazo (5 años); además se establece el requerimiento de ligar la programación y la

²⁴ Ley N° 5525 del 2 mayo de 1974. artículo.9.

²⁵ DE 32988 de enero del 2006.

²⁶ DE 32988 de enero del 2006

presupuestación en función de las prioridades institucionales, previo registro de los proyectos en el BPIP.

Pese a que, en la normativa vigente se encuentran tales disposiciones, de acuerdo con el resultado del análisis efectuado por la CGR, *“no se encontró evidencia de la existencia de un portafolio de proyectos priorizado, ni de que se hubieran desarrollado, por parte de MIDEPLAN, las guías metodológicas en donde se definan los criterios, las técnicas, y las herramientas para que las entidades puedan establecer las prioridades institucionales y así formular el PIIP. Al efecto, considerando la normativa existente, es criterio de esta Contraloría, que el rector de la inversión pública tiene toda la potestad jurídica para la elaboración de las metodologías para todo el ciclo de vida del proyecto y para todo el proceso de inversión pública”*²⁷.

Por su parte, en los artículos siguientes de la iniciativa, se desagregan las funciones y responsabilidades de las diferentes jerarquías, siendo que, en **artículo 8** se detallan las correspondientes a los Ministros Rectores Sectoriales y en el **artículo 9** las asignadas a los Jerarcas Institucionales.

Destacando entre otras funciones en el nivel sectorial, la emisión del aval sectorial de los PIP por parte del ministro rector, así como, metodologías específicas según sus competencias, para todas las fases del ciclo de vida de los proyectos. Además, el establecimiento de criterios de priorización de la ejecución de los mismos, en coordinación con el MIDEPLAN y la asignación de recursos para la gestión de los proyectos en todas las fases del ciclo de vida del proyecto.

En el nivel institucional, el jerarca responsable, deberá garantizar la asignación de recursos para la gestión de los PIP, la aplicación de las metodologías en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos y la priorización de los mismos según los instrumentos metodológicos establecidos por MIDEPLAN. Además, deberá emitir instrumentos requeridos para la operación y mantenimiento de los proyectos.

Ambas instancias sectoriales e institucionales deberán promover la capacitación de los diferentes funcionarios públicos.

En el **numeral 10** se establece que los funcionarios designados para la formulación de iniciativas de inversión son responsables de la aplicación de los contenidos, metodologías y parámetros de formulación al elaborar los estudios de preinversión requeridos, según el tipo de proyecto.

Asimismo, en la Fase de Inversión (**artículo 11**), se asignan responsabilidades a las unidades institucionales relacionadas con la ejecución de los proyectos, a fin de garantizar que los diseños constructivos, la documentación y las obras sean

²⁷ Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública. DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR , página 20.



consistentes con la información registrada en el BPIP. Además, estas unidades deberán asumir la supervisión de que se respeten los parámetros con los cuales se declaró la viabilidad, incluso cuando para su elaboración se haya contratado a un tercero.

Con respecto a los **avales técnicos**, el **artículo 12** ordena a los funcionarios responsables, la obligación de evaluar y verificar los estudios de preinversión, para poder otorgar el aval a los proyectos, según su competencia, y de conformidad con los requerimientos técnicos y los lineamientos y metodologías que defina MIDEPLAN.

En el nivel sectorial, el Ministro Rector de cada sector, podrá otorgar dicho aval sectorial del PIP, previa comprobación de su vinculación con los objetivos y metas de los **planes estratégicos sectoriales (artículo 13)**. Además, le concede al Ministro la potestad de verificar los contenidos presupuestarios y técnicos que considere pertinentes. El artículo especifica que dicho aval sectorial deberá emitirse para cada fase de preinversión del PIP (idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad) y registrarse en el BPIP cada vez que cambie la etapa.

Cabe destacar que en los artículos 25 y 26 del DE N°34694-PLAN-H se hace referencia en términos generales a las funciones de las rectorías sectoriales, en relación con los avales técnicos y la incorporación de los PIP en el Banco de proyectos, entre otros aspectos.

Específicamente, de acuerdo con dichas normas las Rectorías tienen la responsabilidad de velar porque el análisis técnico-económico, los estudios de preinversión y el programa de inversiones efectuados por las instituciones sean conforme con las metodologías y las NTLP vigentes del SNIP emitidas por MIDEPLAN y, de ser pertinente, deben aprobar técnicamente los estudios de preinversión, en caso contrario, la Rectoría los devolverá para su revisión o corrección respectiva (artículo 26). Una vez concluida esa función de verificación y aprobación técnica por parte de la Rectoría, ésta comunicará su aval a las instituciones para luego ingresarlo al BPIP, de conformidad con el artículo 25, DE-34694-PLAN-H.

En relación con el **artículo 14**, como ya se mencionó, corresponde a MIDEPLAN la responsabilidad de emitir la **declaración de viabilidad** de cada PIP, una vez que el proyecto cuente con el aval técnico, tanto institucional como sectorial, cuando corresponda. Además, ese ministerio deberá verificar la contribución de cada proyecto con el cumplimiento de metas y objetivos del PNDIP y otros instrumentos de planificación estratégica nacional, así como, su rentabilidad económica y social, siendo que, dicha función podrá ser delegada total o parcialmente en otros órganos del SNIP. El numeral precisa que las entidades que no forman parte de los sectores vigentes no requieren el aval sectorial para tramitar la declaratoria de viabilidad de sus proyectos.

Sobre este tema, el informe de auditoría de la CGR señala que *“en la operativa, no es una práctica habitual que aquellas instituciones que pertenecen al SNIP envíen sus estudios de preinversión a las rectorías para que estas realicen el análisis técnico-económico y emitan una opinión técnica de los proyectos de inversión previa a la inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP); de hecho, solamente 3 Rectorías de 12 indicaron haber emitido dicho dictamen técnico”*²⁸. Por lo que, resulta importante reforzar las acciones institucionales y los recursos en la preparación y relevancia de estas etapas.

En general, con respecto a las funciones y responsabilidades actuales de los diferentes actores del SNIP (Unidades Ejecutoras, Institución Formuladora, Ministros Rectores, Secretarías Sectoriales y MIDEPLAN), se tiene que, los hallazgos que se desprenden del informe de auditoría de la CGR revelan que, la normativa vigente relacionada con el *“(…) Proceso de Inversión Pública presenta indefiniciones e insuficiencias en cuanto a los roles y las responsabilidades de sus principales actores, como lo son las Unidades Ejecutoras, la Institución Formuladora, los Ministros Rectores, las Secretarías Sectoriales y MIDEPLAN”*²⁹.

Además, el informe de auditoría señala que, el *“MIDEPLAN, como ente Rector, solo ha logrado desarrollar un conjunto de guías que establecen un marco metodológico para la etapa de perfil de la fase de preinversión, teniendo pendiente el desarrollo de los marcos metodológicos de todas las demás etapas de las fases de preinversión; así como, los de las fases de ejecución y los de operación. Adicionalmente, el Rector no ha generado las directrices para que las entidades desarrollen las metodologías específicas para cada sector, por lo que se carece de los contenidos detallados y de las herramientas que guíen a las instituciones en la determinación del alcance y el nivel de profundidad y detalle de los estudios que se deben realizar”*.

Asimismo, se evidencia que, *“Los Procesos de Inversión Pública no cuentan con metodologías, procesos y criterios para establecer la priorización de los proyectos de inversión en el nivel institucional y sectorial; por consiguiente, el sistema no garantiza la selección de los proyectos que podrían generar mayor valor público a nivel país.*

Con respecto a los Ministros Rectores y las Secretarías Sectoriales³⁰, se tiene que el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo del 2018 agrupa las diferentes instituciones de la Administración Pública en 12 Rectorías con su respectivo Ministro Rector. A la fecha, la estructura organizativa definida en este decreto³¹ fue modificada por el DE 41265-MP-MIDEPLAN-MTSS³².

²⁸ Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública. DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR, página 38

²⁹ Ídem, página 4.

³⁰ Con el cambio de Administración cada 4 años, la estructura organizativa que define el Gobierno implica variaciones en las Rectorías y en las SS y se emiten los respectivos decretos.

³¹ DE 41187 artículo 11

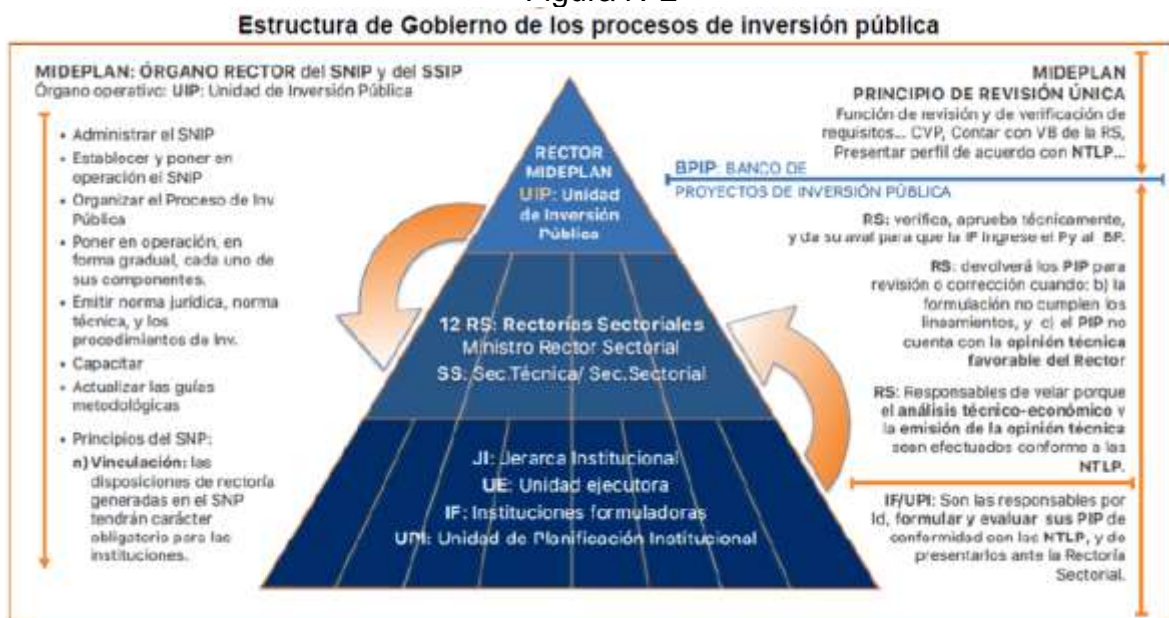
³² DE 41265-MP-MIDEPLAN-MTSS de 07 de setiembre de 2018.

Específicamente, en cuanto a los Rectores y las Secretarías Sectoriales, la CGR señala que, estas *“tienen roles y responsabilidades vinculadas a establecer criterios de priorización, controles de calidad, y puntos de revisión y aprobación, por lo que se constituyen en actores relevantes para el buen funcionamiento del SNIP. Sin embargo, en el estudio se determinó que, de las 12 Rectorías establecidas en el Reglamento Operativo del Poder Ejecutivo del 2018, solo 6 cuentan con Secretarías Sectoriales formalmente constituidas y, de estas, 3 son de muy reciente creación, en 2017 y 2018. Las otras Rectorías recibieron apoyo de las Unidades de Planificación Institucional para el desarrollo de sus funciones. Así mismo, la poca estabilidad en la conformación de los sectores afecta la continuidad de las Rectorías y de las Secretarías Sectoriales en el cumplimiento de sus funciones.”*

Por su parte, el informe señala que, *“El Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) actualmente está conformado, en su mayoría, por propuestas de proyectos que, si bien, cuentan con el aval de la Rectoría, no tienen por acreditado contar con un dictamen técnico afirmativo que evidencie su viabilidad. El sistema como tal no logra acreditar la calidad de las propuestas de proyectos de inversión contenidas en el BPIP y no provee las directrices e instrumentos para asegurar que deban demostrar la viabilidad para su aprobación”*.

En el siguiente esquema es posible visualizar la estructura de Gobierno que rige los procesos de inversión pública, los actores involucrados y las respectivas funciones dentro del engranaje público bajo la situación actual:

Figura N°2



En cuanto a la comprensión de los distintos actores sobre el PIP, éstos *“manifiestan no tener los conocimientos necesarios para su exitosa operación”*³³. En razón de lo anterior, la CGR en su informe indica, que *“los esfuerzos de capacitación realizados por el Rector no han sido suficientes y, a la fecha, no existe un diagnóstico actualizado que permita establecer las brechas existentes con el propósito de definir el programa de capacitación que el sistema requiere.”*³⁴

En resumen, el informe de la CGR puntualiza lo siguiente:

- Debilidades en el funcionamiento de la estructura sectorial limitan gobernanza y calidad de los procesos de inversión pública.
- Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) está conformado por proyectos que no han acreditado contar con un dictamen técnico afirmativo que evidencie su viabilidad.
- Ausencia de un Programa Permanente de Capacitación para el desarrollo de capacidades institucionales en materia de inversión pública.

Estos hallazgos del informe de la CGR se retoman en el proyecto de ley, con el fin de subsanar las limitantes que impiden el funcionamiento adecuado del SNIP.

3.5 Sobre las relaciones con otros Sistemas de información y gestión

En el artículo 16 del proyecto de ley se dispone la coordinación e interrelación del Sistema Nacional de Inversión Pública, a través del ente rector (MIDEPLAN), con los demás sistemas del Estado, a fin de asegurar la coherencia normativa y administrativa.

En ese sentido, el numeral señala que el SNIP propuesto deberá contar con un único sistema informático de registro de uso obligatorio, que se vinculará al BPIP, a fin de dar seguimiento y control a los proyectos en sus diferentes fases del ciclo de vida en aspectos de: planeamiento, ejecución presupuestaria, ejecución física, vinculación con metas de planificación de corto, mediano y largo plazo; entre otros que se indiquen en el reglamento a fin de permitir una buena gestión de los proyectos.

3.6 Sobre las funciones del Ministerio de Hacienda en el SNIP

En el artículo 18 se hace referencia a la contribución que debería tener el Ministerio de Hacienda en el marco del SNIP, con respecto a la asignación de los recursos a los proyectos de inversión en congruencia con la política fiscal, además, la negociación de los contratos de préstamo del Gobierno y la coordinación con MIDEPLAN para la elaboración del PNDIP, y la elaboración de programas de capacitación para el fortalecimiento del SNIP. Al respecto se incluye:

³³ DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR, página 5

³⁴ Idem.

- a) *Asignar los recursos del Presupuesto Nacional de la República a los proyectos de inversión, en consistencia con la fase del ciclo de vida en que se encuentre actualizado en el Banco de Proyectos de Inversión Pública. Asimismo, deberá asegurar el contenido presupuestario para el mantenimiento de las obras ejecutadas con el fin de asegurar la calidad durante la vida útil del activo.*
- b) *Velar porque la asignación presupuestaria para los proyectos de inversión pública sea congruente con la política fiscal vigente y la forma de su financiamiento a corto, mediano y largo plazo. Ello en consistencia y coordinación con MIDEPLAN y el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública.*
- c) *Negociar los contratos de préstamo del Gobierno de la República con organismos financieros que tengan como finalidad financiar proyectos de inversión pública una vez que se cuente con la aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público por parte de MIDEPLAN;*
- d) *Coordinar con MIDEPLAN la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública y los programas de capacitación para el fortalecimiento del SNIP.*

Valga resaltar que de conformidad con el artículo 12 del Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, N° 34694-PLAN-H corresponde al Ministerio de Hacienda, lo siguiente:

“Artículo 12.-Del Ministerio de Hacienda. *El Ministerio de Hacienda contribuirá al fortalecimiento del SNIP y tendrá las siguientes funciones:*

- a) *Asignar los recursos del Presupuesto de la República a los proyectos de inversión atendiendo recomendaciones que la Dirección General de Presupuesto Nacional hará sobre los anteproyectos de presupuesto remitido y en atención a las directrices o los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria formulados por la Autoridad Presupuestaria, y la normativa técnica y jurídica vigente;*
- b) *Negociar los contratos de préstamo del Gobierno de la República con organismos financieros que tengan como finalidad financiar proyectos de inversión pública una vez que se cuente con la aprobación final de inicio de trámites para obtener créditos públicos por parte de MIDEPLAN; y*

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 42070 del 20 de noviembre del 2019)

- c) *Velar porque la asignación presupuestaria para los proyectos de inversión pública sea congruente con la política fiscal vigente y la forma de su financiamiento a corto, mediano y largo plazo.”*

Estas funciones se encuentran acordadas con las previstas en la normativa vigente para el Ministerio de Hacienda, en relación con la inversión pública.

Como se observa, el artículo 18 de la iniciativa en términos generales, retoma lo dispuesto en el artículo 12 del reglamento vigente, ampliándole las funciones al ministerio, para que comprenda todo el ciclo de vida del PIP, incluyendo el mantenimiento de las obras ejecutadas, además el proyecto de ley, introduce un énfasis especial en la coordinación de ambos ministerios en todas las etapas del proyecto de inversión, inclusive en relación con la coordinación de los programas de capacitación, a fin de lograr el fortalecimiento del SNIP.

Como se mencionó, el artículo 7 del Reglamento del SNIP, define *“el proceso de inversión pública como el conjunto de actividades y tareas, sistematizadas, destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, mediante cualquier forma de financiamiento”*, para alcanzar esa meta, se consideran las etapas y acciones interrelacionadas, que se muestran en la Figura N°1, siendo que, en ese marco, el Ministerio de Hacienda cumple un rol importante en el ciclo de vida del PIP, específicamente, en lo que corresponde a la *“asignación presupuestaria del proyecto”*. No obstante, de acuerdo con lo que propone la iniciativa, ese ministerio también deberá asegurar el contenido presupuestario para el mantenimiento de las obras ejecutadas con el fin de asegurar la calidad durante la vida útil del activo.

Además, la iniciativa dispone que el Ministerio de Hacienda deberá velar por una asignación presupuestaria congruente con la política fiscal vigente, y la forma de su financiamiento, en coordinación con MIDEPLAN y las prioridades establecidas en el PNDIP. Importante reiterar que, ambos ministerios deberán coordinar previamente su elaboración.

Tómese en consideración que, según la iniciativa corresponderá a Hacienda negociar los contratos de préstamo del Gobierno de la República con organismos financieros que tengan como finalidad financiar proyectos de inversión pública, una vez que se cuente con la aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público por parte de MIDEPLAN, función que como se indicó ya realiza la cartera de Hacienda. Asimismo, el Ministerio de Hacienda deberá coordinar con MIDEPLAN la elaboración del PNDIP y los programas de capacitación para el fortalecimiento del SNIP, aspecto que a criterio de la CGR representa una debilidad en el PIP.

Vale señalar, que el informe de auditoría de la Contraloría indica que, *“(…) logró evidenciar que, para los PIP que requieren crédito, el Ministerio de Hacienda, fundamentado en la normativa sobre crédito externo, generó una guía metodológica para la fase de ejecución de los proyectos³⁵, la cual se fundamenta en buenas prácticas reconocidas internacionalmente documentadas por el PMI, y es de acatamiento obligatorio para las Unidades Ejecutoras encargadas de gestionar los*

³⁵ Dirección de Crédito Público. (2016) Metodología para el Seguimiento de Programas/Proyectos de Inversión Pública financiados con Endeudamiento Público.

proyectos de inversión pública financiados con recursos aportados por organismos internacionales. Al respecto, no se logró evidenciar que, ante la inexistencia de metodologías emitidas por MIDEPLAN para la fase de ejecución, el uso de esta guía se haya generalizado, en todo o en parte, para todos los proyectos de inversión pública”³⁶.

3.7 Aprobación final del inicio de trámites de endeudamiento público

El artículo 19 propone una reforma al artículo 7 de la Ley N° 7010, “*Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros*”, en concordancia con las disposiciones contenidas la iniciativa en estudio.

La norma vigente establece los requisitos para la contratación de créditos por parte de las instituciones públicas del sector descentralizado del Estado y las respectivas autorizaciones por parte de MIDEPLAN.

Por su parte, el proyecto de ley en el numeral 19, propone expresamente adicionar a lo establecido en el citado artículo 7 vigente, la obligación de la “*declaratoria de viabilidad*” de los PIP en la **fase de inversión o post inversión**, como uno de los requisitos, para realizar la solicitud formal de aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público. Asimismo, se reitera el requisito del aval técnico y sectorial, y de MIDEPLAN, en caso de que, las instituciones requieran financiar por medio de endeudamiento público la **conclusión de la fase de preinversión y la fase de inversión**, de manera conjunta para uno o varios proyectos. Congruente con lo que dispone la normativa, y siendo que el aval es un requisito previo, el numeral señala que el proyecto debe estar registrado y actualizado en el Banco de Proyecto de Inversión Pública.

En el siguiente recuadro se muestran ambos artículos:

Recuadro N°2

<p>LEY N°7010 CONTRATOS FINANCIAMIENTO EXTERNO CON BANCOS PRIVADOS EXTRANJEROS DE 25 DE OCTUBRE DE 1985</p>	<p>EXPEDIENTE N°22470 ARTÍCULO 19.</p>
<p>ARTICULO 7.- Ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del cincuenta por ciento de las acciones, podrá contratar créditos, externos o internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria.</p>	<p>ADICIONA A LA 7010</p>

³⁶ Idem, página 19.

El dictamen que rinda el Banco, en relación con el crédito que se pretenda contratar, será vinculante con la respectiva institución o empresa.

Las autorizaciones de la Autoridad Presupuestaria y de MIDEPLAN, a las que alude este numeral, no serán exigibles para los bancos del Estado.

ARTÍCULO 19. SOBRE LA APROBACIÓN FINAL DEL INICIO DE TRÁMITES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.

En complemento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 7010, sobre “Contratos de Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros”. En el caso de que las instituciones requieran realizar un trámite de endeudamiento para financiar la fase de inversión o post inversión de uno o varios proyectos, estos deberán de contar con la declaración de viabilidad de cada uno de los proyectos antes de realizar la solicitud formal de aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público.

De ser necesario financiar por medio de endeudamiento público la conclusión de la fase de preinversión y la fase de inversión de manera conjunta para uno o varios proyectos, las entidades responsables de los proyectos deberán tener los avales técnicos, sectorial (cuando corresponda) y el de MIDEPLAN al menos para la etapa de prefactibilidad y estar debidamente registrado y actualizado en el Banco de Proyecto de Inversión Pública.

3.8 Información de los activos generados por los PIP

El artículo 20 establece la obligación de las entidades o empresas a cargo de la operación y mantenimiento de los activos generados por los PIP de contar con un inventario, el cual debe ser actualizado periódicamente, de tal forma que facilite el monitoreo de su estado situacional, así como de aquellos que se encuentren pendientes de liquidación. Además, dichas entidades deben elaborar planes de gestión de activos basados en riesgos.

3.9 Reforma de artículos 4, 9, 10, 11, 14 y 22 de la Ley N°. 5525 (artículo 21)

En el artículo 21 de la iniciativa se propone reformar los artículos 4, 9, 10, 11, 14 y 22 de la Ley N°5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974, lo anterior en concordancia con las disposiciones contenidas en el proyecto de Ley en estudio. La principal modificación consiste en actualizar el concepto “Plan Nacional de Desarrollo”, para incluir lo correspondiente a la Inversión Pública.



Al respecto, debe considerarse que a partir del año 2019 el Plan de Inversión Pública y el Plan de Nacional de Desarrollo se incorporaron en un solo documento dando como resultado el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP). En términos generales, este plan anual contiene los proyectos de inversión pública más relevantes a ejecutarse durante este periodo, incluyendo aquellos de financiamiento externo y bajo la modalidad de alianzas público-privadas.

Adicionalmente, se propone la modificación del artículo 10 de Ley de Planificación Nacional, Ley N°5525, con el fin de dejar explícito que, los ministerios u organismos autónomos o semiautónomos, previo inicio de los trámites de cualquier crédito ya sea **interno o externo** que se destine al financiamiento de proyectos de inversión pública, requieren la aprobación del MIDEPLAN.

Además, cuando los PIP requieran el aval del Estado para su financiación, la aprobación final será otorgada por el MIDEPLAN, en cuanto a su **vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública y los estudios de preinversión que respaldan los proyectos a financiar.**

Finalmente, se propone eliminar los tres últimos párrafos del artículo 22 de la Ley 5525, para suprimir las funciones del Consejo Consultivo en relación con la evaluación de los proyectos y la recomendación al Poder Ejecutivo sobre el endeudamiento adicional en exceso al endeudamiento facultado por el numeral 2 del artículo 14 "*Política de endeudamiento*", de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley N°8660, que sea requerido por las empresas del Estado en los sectores electricidad, telecomunicaciones e infocomunicaciones.

En el anexo 1 se muestra un cuadro comparativo donde se observan los cambios propuestos en el artículo 21 de la iniciativa, en relación con los diferentes numerales de la Ley N°5525.

3.10 Disposiciones transitorias

Se establecen cinco medidas transitorias tendientes a regular los plazos de la operación, reglamentación y la elaboración de los instrumentos y lineamientos del SNIP.

El **primer transitorio**, establece un plazo para iniciar la operación del SNIP, que comprende 30 días a partir de la fecha de publicación del reglamento de la nueva Ley en el Diario Oficial La Gaceta. Un **segundo transitorio**, otorga un plazo de cuatro meses después de la publicación de la ley, para que sea reglamentada, además, en la **tercera norma transitoria** se prevé la aplicación de la ley de manera progresiva cada año y en cuatro etapas, siendo que, cada año se integrarán un conjunto de instituciones, como sigue:

- a) En una primera etapa se incorporarán las instituciones, las entidades y las empresas del Poder Ejecutivo
- b) En la segunda etapa, que se iniciará a más tardar un año después de la primera, se integrarán el Tribunal de Supremo de Elecciones, el Poder Legislativo y Poder Judicial, y sus instituciones
- c) la tercera etapa, iniciará a más tardar un año después de la segunda etapa e incorporará las Instituciones autónomas y semi autónomas del sector descentralizado institucional
- d) Finalmente, la cuarta etapa, iniciará a más tardar un año después de la tercera etapa e incluirá a las Municipalidades y sus instituciones.

El Poder Ejecutivo establecerá en el reglamento los componentes y requerimientos de cada una de las etapas.

Por su parte, en el **transitorio IV** se prevé el tratamiento para aquellos proyectos que se encuentren en fase de preinversión o en la fase de inversión, a la fecha de entrada en vigencia de la nueva Ley, los cuales, serían tramitados de conformidad con las reglas que se encontraban vigentes de previo a la emisión de esta Ley.

Finalmente, en el transitorio V se otorga a MIDEPLAN un plazo de 60 días naturales contados desde la entrada en vigencia de la Ley, para que emita los instrumentos de gestión que correspondan.

En general el detalle de los procesos correspondientes a cada fase del ciclo de vida del proyecto se desarrollará en las normas reglamentarias y complementarias correspondientes, así como, los aspectos metodológicos serán desarrollados en los instrumentos metodológicos aprobados por el MIDEPLAN en su calidad de máxima autoridad técnico normativa.

IV. OTRAS CONSIDERACIONES

Tal y como se ha indicado, el proyecto de ley en estudio pretende fortalecer el actual SNIP, con carácter unificado, siendo que, estará comprendido por el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos a lo largo del ciclo de vida de los proyectos de inversión pública. La implementación del SNIP deberá articularse con el subsistema del Sistema Nacional de Planificación (SNP).

En términos generales el proyecto de ley es conforme con la disposición 4.4 emitida por el órgano contralor con ocasión del “*Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública*”³⁷, en la cual se ordena al jerarca de MIDEPLAN, en calidad de rector de la inversión pública, lo siguiente:

³⁷ DFOE-SAF-IF-00010-2019. CGR.

“4.4 Elaborar, presentar y monitorear un proyecto de ley de inversión pública a la Asamblea Legislativa, que incluya como mínimo:

- a) El ámbito de cobertura debe incluir todas las entidades de los tres niveles de gobierno: nacional, sectorial y local,*
- b) Aplicable a las fases de preinversión, inversión y post-inversión del ciclo de vida del proyecto de inversión pública,*
- c) Sustentado en las buenas prácticas reconocidas internacionalmente para la gestión de proyectos en términos de propiciar la mejor formulación, evaluación, ejecución y mantenimiento de los proyectos de inversión pública*
- d) Establecer un modelo de gobernanza multinivel, que defina la estructura, el modelo de toma de decisiones, el establecimiento de puntos de control, la declaratoria de viabilidad del proyecto, la metodología para las distintas fases del ciclo de vida del proyecto y la definición de roles y de responsabilidades de los distintos actores a cargo de las distintas fases del proyecto; buscando fortalecer las facultades de evaluación de la gestión del proceso y la supervisión/fiscalización del ente rector, con el fin de asegurar el logro de sus resultados.*

Según lo instruido en el informe de auditoría, el Proyecto de ley debía presentarse a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 26 de febrero de 2021 y al 30 de junio de 2021 se debería remitir un reporte del seguimiento con respecto al trámite del proyecto en la Asamblea Legislativa³⁸.

Con respecto a las disposiciones 4.4 y 4.6 incluidas en el Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública, el MIDEPLAN informa que se encuentran en proceso de cumplimiento³⁹. Estas disposiciones abarcan los siguientes temas:

Disposición 4.4. “Emitir un decreto ejecutivo, para resolver las inconsistencias y los vacíos normativos existentes en cuanto a los roles y las responsabilidades de las Secretarías Sectoriales establecidos en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación y la dependencia de la creación de estas Secretarías Sectoriales en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo; ello, con el fin de darle sustento normativo...”

Disposición 4.6.” Emitir un decreto ejecutivo para los procesos de inversión pública con el propósito de integrar lo normado en el reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública y en el reglamento del Sistema Nacional de Planificación (Subsistema de Inversiones Públicas), eliminando los vacíos, las insuficiencias y las inconsistencias evidenciadas en el presente informe y cualquier otra que pudiera presentarse. (...).”,.

³⁸ El proyecto fue presentado en el plenario el 8/04/2021 y fue publicado el 23/04/2021.

³⁹Según oficio MIDEPLAN-AINV-OF-099-2021 del 11 de mayo 2021.

Al respecto, la CGR indica que el MIDEPLAN solicitó una prórroga al 30 de julio del 2021 para la atención de dichas disposiciones, la cual fue concedida por el Órgano Contralor⁴⁰.

Asimismo, el Área de Inversiones Públicas de MIDEPLAN informa que se elaboró una propuesta del decreto del SNIP que permitirá cumplir con ambas disposiciones, la misma fue sometida a consulta pública y luego será remitido al Despacho Ministerial para continuar con el proceso de aprobación y envío al Ministerio de la Presidencia⁴¹.

Además, el informe de auditoría contiene 3 disposiciones adicionales dirigidas al director del Área de Inversiones las cuales versan sobre los siguientes aspectos del SNIP:

Disposición 4.6 Actualizar, oficializar y divulgar las “Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública” (...). Al respecto, el Área de Inversiones informa que la publicación de la nueva versión se encuentra programada para el mes de agosto 2021.

Disposición 4.7 Elaborar, oficializar y divulgar: metodologías (...), directrices (...) y normas técnicas (...).

Con respecto a esta disposición, la citada área indica que se encuentra en proceso lo siguiente:

- “1. Actualización guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.*
- 2. Guía metodológica para la implementación del análisis multicriterio para priorizar proyectos a nivel institucional y a nivel sectorial, que incluyan criterios climáticos y de sostenibilidad ambiental.*
- 3. Guía metodológica para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de inversión pública.*
- 4. Guía para la elaborar el informe de cierre de la etapa de ejecución de los proyectos de Inversión Pública.*
- 5. Guía metodológica para la evaluación ex post de proyectos de inversión pública.*

Además, se indica que, se *“ha publicado y oficializado la “Norma técnica para la definición y gestión del portafolio de inversión pública para los órganos y entes bajo la cobertura del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)”*.⁴²

⁴⁰ Según correo electrónico de Ana María Ruiz Céspedes, CGR 12/05/2021

⁴¹ Según oficio MIDEPLAN-AINV-OF-099-2021 del 11/05/2021.

⁴² Según oficio MIDEPLAN-AINV-OF-102-202, 26 de mayo de 2021 suscrito por Francisco Tula Martínez, Gerente, Área de Inversiones. Mediante correo del 27 de mayo 2021.

Disposición 4.8 Diseñar, formalizar e implementar un Programa Permanente de Capacitación (...).

En relación con este punto, las principales acciones realizadas por Área de Inversiones comprenden lo siguiente:

“1. Elaboración y aplicación de cuestionarios para generar el diagnóstico de la capacidad en formulación y evaluación en los funcionarios de las instituciones bajo la cobertura del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

a. Encuesta sobre capacidades en formulación y evaluación ex-ante de proyectos de inversión - Secretarías Sectoriales.

b. Encuesta de capacidades en formulación y evaluación de proyectos Institucional.

2. Entrega del diagnóstico a la CGR sobre necesidades de capacitación en el SNIP en atención a la “Disposición 4.8. del Informe N° DFOE- SAF-IF-00010-2019, Informe de Auditoría de carácter especial sobre la Gobernanza del proceso de Inversión Pública”.

3. Coordinación con el Área de Cooperación Internacional (ACI) para la elaboración del “Formulario proyectos bilateral-multilateral” para el Programa de Capacitación del SNIP, con el objetivo de buscar posibles cooperantes que coadyuven en la implementación del mismo.

4. Elaboración de formularios de Capacitación (FOCAP) de los siguientes cursos de capacitación del Programa de Capacitación del SNIP:

a. Formulación de Proyectos de Inversión Pública.

b. Evaluación financiera y económico-social de proyectos de inversión pública.

c. Inscripción de un proyecto nuevo de inversión pública en el BPIP.

d. Actualización de proyectos de inversión pública en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP).

e. Visualización de la información de los proyectos de inversión pública inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP).

f. Evaluación Final y Ex-post de proyectos de inversión pública.

g. Herramientas metodológicas para el análisis de riesgo en proyectos de inversión pública.

5. Elaboración del “Estudio de Mercado Preliminar del Programa de Capacitación SNIP” para entes oferentes actuales de cursos requeridos.”⁴³

⁴³ Idem.



Finalmente, el ministerio indica que el plazo para concluir el diseño del programa de capacitación corresponde al I semestre de 2022.

ANEXO 1

<p>LEY DE PLANIFICACIÓN NACIONAL N°5525</p>	<p>LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA EXPEDIENTE N°22470</p>
<p>Artículo 4°.- Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependerán de las autoridades superiores de cada entidad, a saber: el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, del Ministro, las demás unidades u oficinas de planificación, de los Ministros de Gobierno y del personero ejecutivo de más alta jerarquía de las instituciones descentralizadas, según el caso.</p> <p>La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.</p> <p>El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida.</p>	<p>ARTÍCULO 21.- Refórmese los artículos 4, 9, 10, 11, 14 y 22 de la Ley N°. 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974, para que en lo sucesivo se lean de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 4°.- Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependerán de las autoridades superiores de cada entidad, a saber: el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, del Ministro, las demás unidades u oficinas de planificación, de los Ministros de Gobierno y del personero ejecutivo de más alta jerarquía de las instituciones descentralizadas, según el caso.</p> <p>La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.</p> <p>El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida.</p>
<p>Artículo 9.- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica vigilar que los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural.</p>	<p>Artículo 9.- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica vigilar que los proyectos de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural.</p>
<p>Artículo 10.- Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.</p> <p>La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo e requieren aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Artículo 10. Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos internos y externos destinados al financiamiento de proyectos de inversión pública, sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.</p> <p>La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos requieran aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública y los estudios de preinversión que respaldan los proyectos a financiar.</p>

<p>Este último trámite de aprobación conjunta se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política.</p> <p>Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público.</p> <p>En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional.</p>	<p>Este último trámite de aprobación se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. Todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política.</p> <p>Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público.</p> <p>En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional."</p>
<p>Artículo 11.- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Las solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por el Ministerio al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes.</p>	<p>Artículo 11.- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública.</p> <p>Las solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por el Ministerio al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes.</p>
<p>Artículo 14.- Las unidades u oficinas de planificación trabajarán con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo a que se alude en el artículo 4° de esta ley y a las directrices particulares de cada entidad.</p> <p>Funcionarán de conformidad con las normas que establezca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación.</p> <p>Establecerán entre ellas y con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica las relaciones de coordinación necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento del Sistema y el mejor éxito de las tareas del Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Artículo 14.- Las unidades u oficinas de planificación trabajarán con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública a que se alude en el artículo 4° de esta ley y a las directrices particulares de cada entidad.</p> <p>Funcionarán de conformidad con las normas que establezca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación.</p> <p>Establecerán entre ellas y con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica las relaciones de coordinación necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento del Sistema y el mejor éxito de las tareas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas.</p>
<p>Artículo 22.- Créase un órgano llamado Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones, integrado por la Presidencia del Banco Central y los jefes de los Ministerios de Hacienda, Economía, Industria y Comercio, Planificación Nacional y Política Económica, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, y de Ambiente y Energía, siendo este último el que lo coordinará.</p>	<p>Artículo 22.- Créase un órgano llamado Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones, integrado por la Presidencia del Banco Central y los jefes de los Ministerios de Hacienda, Economía, Industria y Comercio, Planificación Nacional y Política Económica, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, y de Ambiente y Energía, siendo este último el que lo coordinará.</p>

La sede del Consejo estará en el ministerio coordinador, el cual facilitará el personal necesario para trabajar como secretaria técnica, la que deberá dar apoyo, soporte y control de ejecución a las decisiones que este tome, en el ejercicio de sus facultades legales, de conformidad con los planes sectoriales y el plan nacional de desarrollo.

~~Corresponde al Consejo Consultivo evaluar y recomendarle al Poder Ejecutivo el endeudamiento adicional en exceso al endeudamiento facultado por el numeral 2 del artículo 14 de la Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del Sector Telecomunicaciones, que sea requerido por las empresas del Estado en los sectores electricidad, telecomunicaciones e infocomunicaciones.~~

~~Las decisiones del Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones, serán adoptadas por mayoría calificada y la recomendación deberá ser motivada y razonada, de conformidad con las disposiciones de la Ley general de la Administración Pública, N.º 6227, de 2 de mayo de 1978, y sus reformas; para ello, deberá de resolver en un plazo improrrogable de cincuenta (50) días naturales, contados a partir del recibo de la solicitud respectiva. Reglamentariamente se definirán los aspectos administrativos de este órgano.~~

~~El Consejo Consultivo deberá actuar en estricto apego a la autonomía administrativa, técnica y financiera otorgada a las empresas del Estado en los sectores de electricidad, telecomunicaciones e infocomunicaciones.~~

La sede del Consejo estará en el ministerio coordinador, el cual facilitará el personal necesario para trabajar como secretaria técnica, la que deberá dar apoyo, soporte y control de ejecución a las decisiones que este tome, en el ejercicio de sus facultades legales, de conformidad con los planes sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo **y de Inversión Pública.**