

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N° 22.470

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

EXPEDIENTE N° 22.470

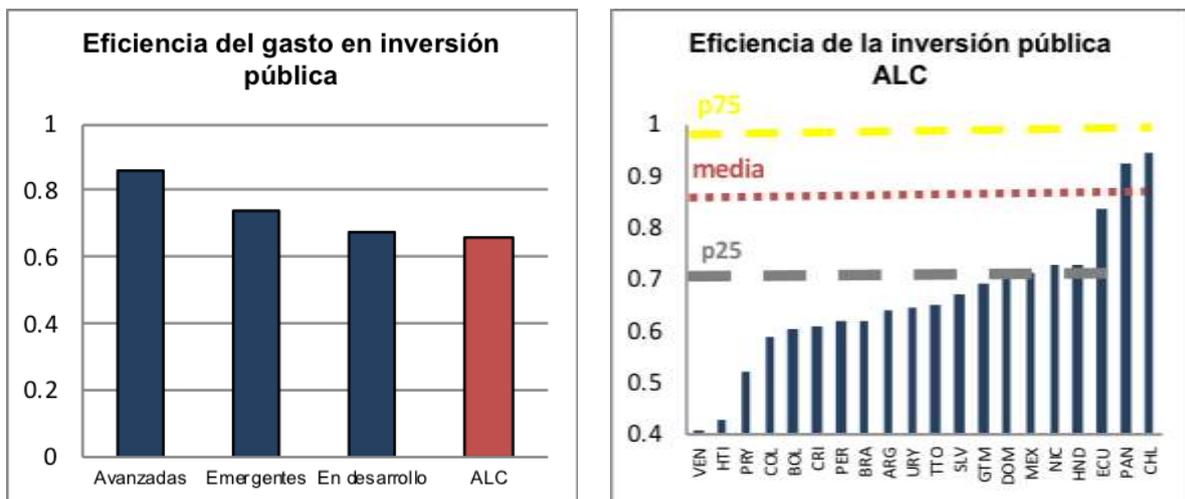
ASAMBLEA LEGISLATIVA:

1. Sobre la importancia del Sistema Nacional de Inversión Pública en las políticas económicas de crecimiento

La teoría económica y la evidencia de las políticas económicas destacan la importancia de la inversión pública como motor de crecimiento económico de un país. Más aún, el impacto económico y social que genere la inversión pública dependerá de qué tan eficiente sea la gestión de las mismas (Furceri & Li, 2017; Gupta et al., 2014). En este sentido, la gestión de la inversión pública se vuelve relevante; puesto que, “recaerá en ella la manera en que se usarán y distribuirán los siempre limitados recursos públicos, considerando las múltiples necesidades de la sociedad” (CEPAL, 2018).

Para el caso latinoamericano, un estudio desarrollado por el BID (2019) encuentra que, “para la mayoría de los países de la región, la calidad de la infraestructura se encuentra por debajo de lo que cabría esperar dado su nivel de stock de capital”. Además, los países analizados podrían aumentar la calidad de su infraestructura en más de 30% con el mismo nivel de gasto público. En otras palabras, el limitado desempeño económico de largo plazo en la América Latina y el Caribe frente a otras economías se debe al bajo nivel del rendimiento medio del capital y la media o baja calidad de la inversión. Por ende, el crecimiento económico se asocia con la eficiencia de la inversión pública (Ardanaz, Briceño, & García, 2019).

Ilustración 1. Comparación de la eficiencia de la inversión pública



Fuente: Fondo Monetario Internacional y Foro Económico Mundial (WEF). Elaboración BID (2019)

Contar con un sector público eficiente resulta fundamental para mejorar la calidad y gestión de la inversión pública. Para ello, se requiere de un sistema institucional (gobernanza y reglas de juego) que procure la inversión en proyectos más rentables para la sociedad y que disminuya los espacios existentes para la improvisación, la corrupción y la discrecionalidad. Por lo tanto, es importante “invertir en el proceso de inversión”, que pueda asegurar que el portafolio de inversiones genere beneficios para el crecimiento económico, manteniendo la sostenibilidad fiscal (Cavallo, Powell, & Serebrisky, 2020; Ardanaz, Briceño, & García, 2019).

Un instrumento clave para aumentar la eficiencia del gasto en inversión pública en distintos países de América Latina y el Caribe (ALC), incluido Costa Rica, es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), define este sistema como “un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes donde el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública coordinan entre sí, para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo” (Contreras, Cartes, & Pacheco, 2010). El objetivo principal del SNIP es “optimizar el uso de los recursos públicos para inversión, a través de un correcto proceso de asignación y ejecución eficiente de los recursos” (Ardanaz, Briceño, & García, 2019; Contreras, Cartes, & Pacheco, 2010).

En cuanto a su desarrollo, los SNIP han estado siempre condicionados a la situación económica de la región y a las estrategias de desarrollo que adopta cada Estado. “Esta relación repercute directamente en aspectos relacionados con los objetivos a los que debiera orientarse el contenido de los sistemas, y los instrumentos deseados para llevar a cabo tales objetivos”. Esto último está asociado a la normativa de los SNIP (CEPAL, 2018).

Hacia la creación del SNIP, a fines del siglo XX, el enfoque normativo priorizaba la identificación de actores responsables y de procedimientos específicos en la inversión pública. De manera tal que se enfocaba en la eficiencia del gasto a través de la identificación e instauración de los componentes del ciclo de proyectos de inversión pública, tales como la preinversión, inversión, operación y evaluación ex post (CEPAL, 2018).

No obstante, no se enfatizaba la eficiencia y eficacia desde el punto de vista de los procesos que desarrollan los SNIP, ni de la calidad de la infraestructura y servicios previstos. Por lo tanto, la normativa actual establece a los SNIP como sistemas complejos. Puesto que, en los SNIP intervienen muchos actores para llevar a cabo las funciones en el ámbito de la intervención pública (órganos locales, regionales y sectoriales). Asimismo, se establecen múltiples relaciones unidireccionales y/o bidireccionales debido a la permanente interacción entre las entidades. Además, son considerados abiertos al verse afectados por las condiciones económicas, sociales y políticas del entorno (CEPAL, 2018).

El desafío actual que caracteriza a los SNIP latinoamericanos es, entonces, “la cooperación entre los Sistemas, principalmente entre los organismos rectores. En un contexto de desaceleración, los esfuerzos se encausan hacia la búsqueda de mayor eficiencia en los procesos y en la incorporación de puntos de vistas distintos de los

que tradicionalmente eran la preocupación central de estos organismos” (CEPAL, 2018).

2. Análisis comparativo de los SNIP de América Latina y el Caribe

El grado de desarrollo de los SNIP en la región ALC es heterogéneo, siendo el mejoramiento de la gestión y la eficiencia de la inversión pública un desafío pendiente (BID, 2019). No obstante, es importante destacar los avances que se han hecho para introducir la cultura de proyectos y las metodologías de evaluación como una buena práctica de gobierno corporativo para la toma de decisiones. Entre los principales elementos, se encuentran: 1) la adecuada regulación en el proceso de preparación, implementación y funcionamiento de los proyectos (ciclo de vida) 2) el marco institucional o gobernanza sobre el cual se definen los roles y actores del Sistema.

2.1 Ciclo de vida de los SNIP

El ciclo de vida se define 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” (Cepal, 2003). La composición varía por países (Ver anexo 2. Tabla 1); sin embargo la Cepal y la literatura económica de evaluación de proyectos divide el ciclo en: pre inversión, inversión y post inversión (operación y evaluación ex post). Costa Rica ha tomado en cuenta esta herramienta siguiendo las buenas prácticas de la evaluación de proyectos.

La primera fase del ciclo de vida es la preinversión. Corresponde al proceso de elaboración de estudios 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. Tiene como objetivo principal el disminuir la incertidumbre para una mejor toma de decisiones. Dentro de esta fase es posible que se definan cuatro niveles: Idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad. Según la complejidad o magnitud del Proyecto, los países han optado por pedir el nivel del estudio necesario. En esta fase se realiza básicamente la preparación y evaluación de las posibles alternativas de solución (tecnología, tamaño, localización y oportunidad), y un análisis costo beneficio de las mismas.

En la preinversión los SNIP han desarrollado herramientas para sus operadores. Incluye manuales y guías metodológicas generales y específicas, según la tipología de proyectos. Recientemente, se ha incluido además enfoques de gestión de riesgos frente a desastres naturales y otros criterios de evaluación económica para proyectos en capital humano o recursos naturales, por ejemplo.

La fase de Inversión comprende 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 las siguientes cinco etapas: elaboración del diseño constructivo y especificaciones o documento equivalente, financiamiento, licitación o adjudicación, pre ejecución, y ejecución física y financiera del proyecto de inversión pública. Luego se encuentra la fase de post inversión (operación), la cual es el inicio de la prestación del servicio, comprende dos etapas: pre operación y operación del proyecto de inversión pública. Asimismo, se ejecutan acciones de seguimiento y evaluación de resultados (evaluación ex post).

2.2 Gobernanza de los SNIP

La gobernanza de la inversión pública es un factor clave en la efectividad de la inversión pública (BID, 2018). La buena gobernanza resulta del conjunto de procesos, herramientas, normas de interacción, procesos de toma de decisiones y supervisión, con el objetivo de llevar a cabo los proyectos adecuados, de manera rentable, asequible y de confianza de los usuarios y los ciudadanos. Es decir, la buena gobernanza es necesaria para “planificar, seleccionar y entregar la infraestructura adecuada, a tiempo y sin pasarse del presupuesto” (OCDE, 2017).

Los principios de una buena gobernanza se basan en tres pilares, según recomendación de la OCDE (2014):

- i) Sistemas de coordinación entre los diferentes sectores y entre los diferentes niveles de coordinación. Además, se considera la coordinación horizontal entre las entidades territoriales.
- ii) Fortalecimiento de capacidades y habilidades en todos los niveles de gobierno.
- iii) Fortalecimiento de las condiciones marco que permiten inversiones más efectivas, en términos de regulación, compras públicas, acceso a información transparente, entre otros.

En anexo 2 se puede observar en la tabla 2 algunos de los referentes en América Latina y Caribe con respecto a la estructura de la gobernanza. Por la general, la rectoría de los SNIP ha recaído en los Ministerio de Planificación (Chile, Colombia, entre otros) y ha tenido buenos resultados; Costa Rica también ha seguido este modelo. Adicionalmente, los SNIP han buscado fortalecer los roles de las Entidades que deben aplicar sus normas, definiendo los roles de la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos. La gradualidad en la incorporación al Sistema es un elemento para tomar en cuenta, especialmente en los gobiernos locales que requieren un apoyo de asistencia técnica y capacitación.

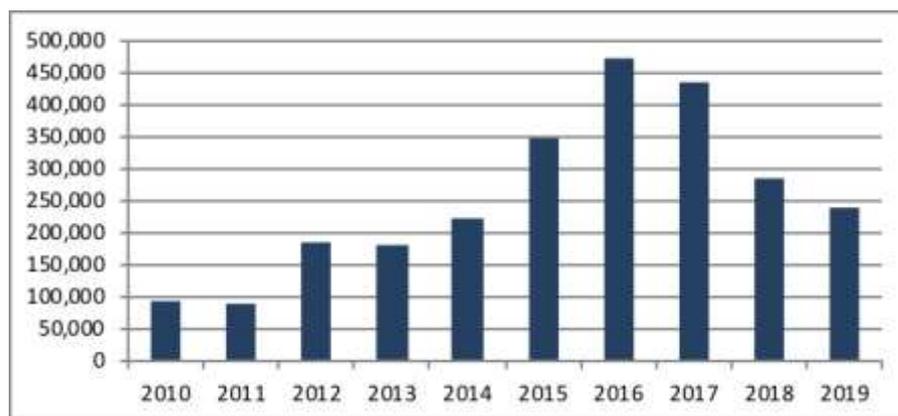
3. El Sistema Nacional de Inversión Pública en Costa Rica

3.1- Antecedentes (periodo: 2010-2019)

Durante los últimos 10 años, la inversión pública costarricense ha tenido un crecimiento constante hasta el 2016 en donde alcanzó un máximo de 478, 310 millones de colones para luego decrecer hasta un total de 252, 256 millones de colones en el 2019¹.

¹ Datos extraídos de la base otorgada por MIDEPLAN.

Gráfico 1: Monto total de las inversiones en todas las etapas (confirmar moneda) 2010-2019



Fuente: MIDEPLAN. Elaboración propia.

Los montos de inversión se han concentrado en la etapa de ejecución, principalmente, la cual representa aproximadamente el 98% de toda la inversión pública. Mientras que el 2% de dichos montos se orientan a las otras etapas como: diseño, factibilidad, financiamiento, licitación o contratación, operación/mantenimiento, perfil y prefactibilidad.

Tabla 1: Monto total de las inversiones en todas las etapas, millones de colones, 2010-2019

Etapa actual del proyecto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Diseño	103	160	1,781	1,061	168	1,075	520	2,497	4,472	4,855
En ejecución	93,574	87,346	182,887	178,962	223,824	345,148	471,519	434,763	283,862	239,686
Factibilidad	0	0	347	597	366	172	445	2,177	2,209	1,750
Financiamiento	120	32	64	58	228	285	96	1,213	1,606	484
Licitación o contratación	79	15	146	717	3,345	2,774	4,726	3,934	1,519	4,729
Operación/mantenimiento	0	0	0	0	0	0	0	421	225	0
Perfil	0	0	0	302	0	5,080	1,004	287	6,040	753
Prefactibilidad	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0
Total	93,875	87,553	185,225	181,697	227,931	354,534	478,310	445,295	299,934	252,256

Fuente: MIDEPLAN. Elaboración propia.

En este contexto, y dado el esfuerzo fiscal realizado por Costa Rica, se destaca la necesidad de garantizar un adecuado control de calidad en el uso de los recursos públicos. Ello, requiere que todos los presupuestos destinados a inversión, antes de ingresar a la fase de inversión, puedan contar con una evaluación técnica económica por el SNIP.

En la siguiente tabla se puede observar el tipo de inversión de aquellos proyectos que se encuentran en la etapa de ejecución. El principal tipo de inversión es la formación de capital físico con un total de 1, 344,061 millones de colones (53%), seguido por

obras y equipos menores con un total de 611,968 (24%) y mantenimiento con un total de 555,605 (22%)².

Tabla 2: Inversión en Ejecución por Tipo de Proyecto, Millones de colones, 2010 – 2019

Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estudios	0	0	0	0	0	0	47	11	510	143
Formación de capital físico	24,4 18	24,9 98	49,3 03	52,6 08	113, 061	195, 521	312, 403	252, 618	162, 938	156, 192
Mantenimiento	14,8 89	22,3 65	66,0 18	72,3 58	69,8 08	75,3 48	75,9 89	84,6 13	69,1 74	5,04 3
Obras y equipamiento menores	52,9 89	35,7 25	63,2 03	49,7 30	39,5 85	73,1 91	80,9 26	95,6 13	46,7 79	74,2 28
Preinversión	0	0	0	0	0	0	0	0	802	0
Proyectos por declaratoria de emergencia	0	0	0	0	0	0	0	27	5	40
Proyectos por resolución legal	23	0	0	0	0	15	22	970	2,20 6	1,37 2
Sustituciones y reconstrucciones	1,25 5	4,25 8	4,36 4	4,26 6	1,37 0	1,07 3	2,13 2	911	1,44 8	2,66 8
Inversión en Ejecución	93,5 74	87,3 46	182, 887	178, 962	223, 824	345, 148	471, 519	434, 763	283, 862	239, 686

Fuente: MIDEPLAN. Elaboración propia.

En cuanto a sectores, hay 4 principales que representan el 96% del monto total durante el periodo 2010-2019³: i) infraestructura y transporte, ii) educación y cultura, iii) ambiente, energía y mares; y, iv) salud, nutrición y deporte.

El sector de infraestructura y transporte alcanza un total de 1, 158, 024 millones de colones (46% del monto total). Los principales tipos de inversión corresponden a la formación de capital físico y el mantenimiento.

Según el informe denominado “El enfoque de brechas estructurales, Análisis del caso de Costa Rica” elaborado por CEPAL (2016): “los datos de 2013, el 64% de la red vial nacional asfaltada se califica como deficiente o muy deficiente. En comparación con América Latina, Costa Rica se encuentra en el puesto número 8 en el pilar de infraestructura del índice de competitividad global (ICG) y en el número 17 en el indicador de calidad de las carreteras, lo que representa una brecha importante para el país en esa materia”.

En cuanto a los otros sectores, Educación y Cultura cuenta con un total de 785,773 (31% del monto total), teniendo formación de capital físico y obras y equipamiento menores como principales tipos de inversión. Por su parte, Ambiente, Energía y Mares con un total de 244,085 (10% del monto total), teniendo formación de capital físico y

² Datos extraídos de la base otorgada por MIDEPLAN.

³ Datos extraídos de la base otorgada por MIDEPLAN.

obras y equipamiento menores como principales tipos de inversión. Por último, Salud, Nutrición y Deporte con un total de 239,513 (9% del monto total)⁴.

Tabla 3: Inversión en Ejecución por Sector, Millones de colones, 2010-2019

Sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ambiente, Energía y Mares	6,847	8,189	37,926	27,695	46,421	35,877	25,891	20,701	16,199	18,341
Cultura y Juventud	1,241	377	638	2,191	2,120	366	1,539	2,369	1,573	1,561
Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Rural	16	1,242	561	210	353	149	408	4,858	9,600	10,613
Educación y Cultura	66,545	47,876	70,363	55,294	50,938	95,137	96,369	114,144	89,691	99,416
Infraestructura y Transporte	17,736	22,813	66,434	84,904	85,891	166,465	294,317	229,291	133,559	56,614
Instituciones sin sector	119	30	217	207	106	581	628	431	580	576
Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos	0	0	4	0	0	975	246	234	0	0
Salud, Nutrición y Deporte	1,071	6,821	6,745	7,862	34,134	39,701	25,917	35,075	31,107	51,079
Seguridad Ciudadana y Justicia	0	0	0	599	3,861	5,882	26,187	27,031	207	933
Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social	0	0	0	0	0	15	17	628	1,347	551
Inversión en Ejecución	93,574	87,346	182,887	178,962	223,824	345,148	471,519	434,763	283,862	239,686

Fuente: MIDEPLAN. Elaboración propia.

3.2 Situación actual

En la actualidad, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Costa Rica tiene como objetivo el lograr una óptima utilización de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos estatales, recurriendo a los principios de economía,

⁴ Datos extraídos de la base otorgada por MIDEPLAN.

eficiencia, eficacia y calidad de la inversión. Esto se ha visto reflejado en un avance en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP 2019-2022).

En este Plan (MIDEPLAN, 2018), se resaltan, principalmente, las siguientes características:

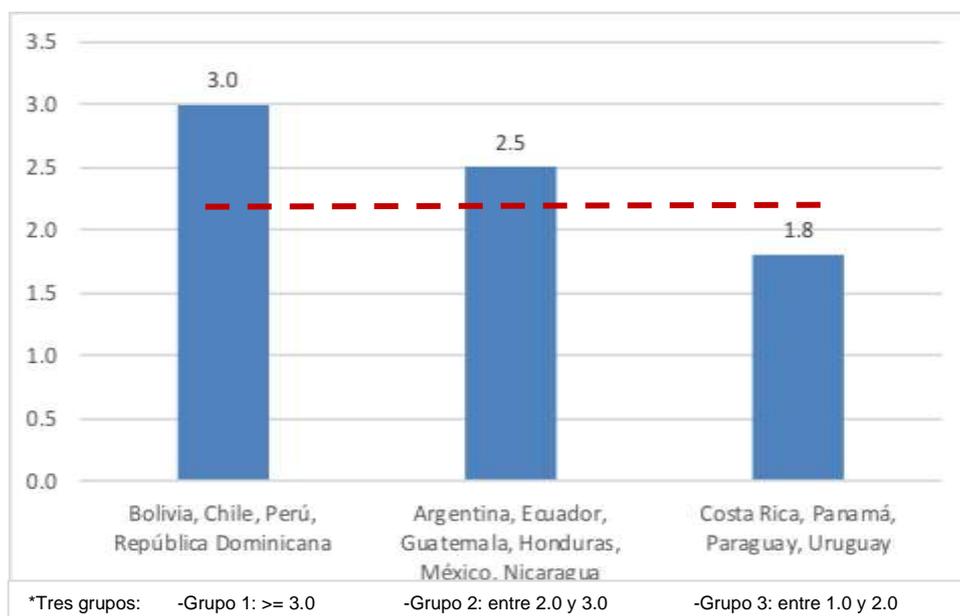
- Integración completa de la Inversión Pública, con una planificación más estratégica.
- Inclusión por primera vez de la participación ciudadana como un elemento innovador por medio de una consulta pública dada la relevancia de la ciudadanía en el proceso de la planificación.
- Facilitar el seguimiento, la evaluación, la rendición de cuentas y la asignación de recursos públicos.
- Mayor integración al incorporar políticas, planes, programas o proyectos de las diferentes instituciones públicas tomando en consideración el objetivo del Área de Articulación presidencial que se persigue.
- Incorpora el enfoque integral del Desarrollo Sostenible, desde el Objetivo Nacional que define indicadores y metas relacionadas con el área económica, social y ambiental; mejora la calidad del PNDIP al continuar con el Enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo.
- Incorporando indicadores de producto como mínimo al nivel de las intervenciones estratégicas, de efecto en los objetivos de las Áreas Estratégicas y de impacto en el objetivo nacional, de tal manera, que se genere una cadena de resultados.
- Las metas en sus diversos niveles procuran la desagregación a nivel regional con el objetivo de visibilizar las brechas regionales entre el centro y la periferia y sobre todo definir programas o proyectos que contribuyan con su reducción.
- Incorporación de una nueva ficha del indicador que permite el seguimiento en cada uno de los niveles contemplados en el PNIDP, otorgando una mayor rigurosidad al seguimiento de las metas de las intervenciones estratégicas.
- Intervenciones estratégicas cuentan con su respectiva fuente de financiamiento (internos o externos) para garantizar su seguimiento, ejecución y cumplimiento.
- Intervenciones estratégicas de carácter interinstitucional, articulando diferentes actores, de conformidad con el principio de responsabilidad compartida y de velar por la inclusión de todas las personas para el cumplimiento de estas características.

Adicionalmente, es importante resaltar los avances en las buenas prácticas relacionadas a la transparencia y el acceso a información en la ejecución de los recursos públicos destinados a proyectos. En el documento elaborado por el BID (2020) denominado “Divulgación de información y desempeño de la inversión pública”, se analiza el caso de Costa Rica y el impacto que tiene la plataforma MapaInversiones en el progreso físico y financiero de los proyectos de inversión pública en Costa Rica.

Los resultados concluyen que esta iniciativa ha logrado que los proyectos intervenidos tengan un aumento importante en el progreso físico y financiero a corto y mediano plazo. (BID,2020). Ello muestra el efecto positivo entre el acceso de información sobre el desempeño de proyectos de inversión pública. Por ende, esta iniciativa de MIDEPLAN es una buena práctica que logra una mayor transparencia para el seguimiento por parte de los ciudadanos.

No obstante, a pesar de todos estos grandes avances, existen puntos de mejora para que la población tenga una óptima infraestructura socioeconómica que logre dinamizar los diversos sectores productivos, promover la inversión privada, generar empleo y aumentar la competitividad del país. Esto se evidencia a través del índice de eficiencia de la Gestión de la inversión pública (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Índice de Eficiencia de la Gestión de la Inversión Pública (0 baja eficiencia – 4 alta eficiencia)



Fuente y elaboración: CEPAL (2018).

Por otro lado, dentro del Reporte de Evaluaciones 2019-2020 en el Sistema Nacional de Planificación: Características Básicas (2020), se presenta un panorama de las acciones de evaluación a intervenciones públicas que llevan a cabo las instituciones dentro del SNP, encontrando que un 73% de las entidades consultadas dentro del periodo 2019-2020 no presentan dentro de la programación institucional la realización de evaluaciones a alguna de las intervenciones públicas, mientras que tan solo un 27% si incluye realizar al menos una evaluación.

En el 2019, la Contraloría General de la República de Costa Rica realizó un informe⁵ de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública que comprendió la revisión del funcionamiento del conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo el ordenar el Proceso de Inversión Pública Costarricense.

En este informe se obtuvieron los siguientes resultados:

- i) Inexistencia de un marco metodológico para todo el ciclo de vida del proyecto que logre establecer un sistema integral.
- ii) Limitada cobertura de la normativa que regula los procesos de inversión pública, la cual es establecida por el rector con carácter vinculante para tan solo el 40% de las instituciones que conforman el sector público.
- iii) Inconsistencia de la normativa que regula los procesos de inversión pública.
- iv) Debilidades en el funcionamiento de la estructura sectorial limitan gobernanza y calidad de los procesos de inversión pública.
- v) 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.
- vi) Ausencia de un Programa Permanente de Capacitación para el desarrollo de capacidades institucionales en materia de inversión pública.

Adicionalmente, el informe menciona 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)”. Ello sugiere que es importante reforzar las acciones y recursos en la preparación y relevancia de estas etapas⁶.

Por ello, la Contraloría General de la República, dispuso en el mencionado informe, que corresponde al MIDEPLAN elaborar, presentar y monitorear un Proyecto de Ley de inversión pública a la Asamblea Legislativa, atendiendo a lo siguiente:

- 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.

⁵ DFOE-SAF-IF-00010-2019.

⁶ Datos extraídos de la base otorgada por MIDEPLAN.

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.

A esto se suman diversos estudios en donde se han encontrado puntos de mejora similares, por ejemplo en el estudio de del proyecto ampliación y rehabilitación de la Ruta Nacional No 1 Carretera Interamericana Norte, Sección Cañas - Liberia realizado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (2018) se encontraron vacíos en elementos de la planificación, o la Evaluación de Impacto del Distrito de Riego Arenal-Tempisque (2014), en donde se recomienda antes de una intervención se analice si las condiciones económicas, políticas y sociales permitirán que los efectos esperados se materialicen y se pueda incluir un plan de evaluación a la hora de diseñar nuevas intervenciones, para que se levante una línea base e incluso se incluya información de grupos controles o testigos.

Asimismo, en la encuesta realizada por CEPAL (2014) a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina se concluyen necesarios ciertos esfuerzos con el fin de fortalecer más a estos organismos. Entre estas conclusiones destaca principalmente el fortalecimiento de los marcos institucionales que si bien es cierto se ha avanzado significativamente en la mayoría de los países, es necesario seguir fortaleciendo este aspecto con el fin de brindarles un mayor soporte institucional a los SNIP, que posibilite, por ejemplo, que la totalidad de los proyectos de inversión pública tengan que ser evaluados por estos organismos.

Finalmente, la grave crisis de salud provocada por la pandemia del Covid-19, la cual ha impactado de manera extraordinaria las economías de la región, aumenta la dificultad de un crecimiento, recordando la gran vulnerabilidad de nuestros países ante los shocks externos. Según estimaciones realizadas en abril por el Fondo Monetario Internacional (FMI), se espera una caída de la economía global del PBI para el 2020 de 4,9%. En el caso de Costa Rica, según el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas: “se estima una caída entre 4% y 5,8% del PBI”. Este escenario resalta la importancia y relevancia de un sistema de inversión pública integral y eficiente que permita enfrentar la crisis actual.

3.3 Visión y propósito del Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica

La propuesta de proyecto de ley presentado a la Asamblea Legislativa, el cual ha sido validado previamente don diversos actores nacionales relevantes en materia de inversión pública, pretende materializar la visión del deber ser del Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica, cuyo propósito se fundamenta en el

fortalecimiento del SNIP actual, con carácter unificado y comprendido por el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos a lo largo del ciclo de vida de los proyectos de inversión pública.

Con su implementación se pretende contribuir en objetivos relevantes de la adecuada gestión de la inversión pública como: i) armonizar los programas de inversiones con los objetivos de desarrollo, ii) asegurar que los proyectos contribuyan a mejorar los bienes y servicios de la población, iii) garantizar que los recursos se utilicen en forma oportuna y eficaz, iv) mantener la asignación de los recursos para la sostenibilidad de la inversión; y, v) velar por la satisfacción real de necesidades con sentido de equidad, pertinencia y pertenencia (Contreras, Cartes, & Pacheco, 2010).

Los principales aspectos contemplados en la propuesta de proyecto de ley se muestran en la siguiente ilustración, los cuales, en su conjunto, materializan la visión de desarrollo que se desea implementar en Sistema Nacional de Inversión Pública, de manera articulada como un subsistema del Sistema Nacional de Planificación (SNP).

Ilustración 2. Visión del SNIP establecida en propuesta de ley



Fuente: Elaboración propia, con información proyecto de ley SNIP Costa Rica e Informe DFOE-SAF-IF-00010-2019. 2021

4. Propuesta Legal

El Proyecto de Ley consta de diecinueve artículos y cinco Disposiciones Transitorias, la fórmula legislativa empleada consiste en una norma de carácter general, que regula los principales aspectos del SNIP: El objetivo; ámbito de aplicación; principios rectores; el ciclo de vida del proyecto; los órganos del SNIP y sus funciones (es decir, la gobernanza); disposiciones para las relaciones con otros Sistemas del Estado; y

otras disposiciones de carácter transitorio. El detalle de los procesos correspondientes a cada fase del ciclo de vida del proyecto se desarrollará en las normas reglamentarias y complementarias correspondientes, asimismo, los aspectos metodológicos corresponden ser desarrollados en los instrumentos metodológicos respectivos aprobados por el MIDEPLAN en su calidad de máxima autoridad técnico normativa, tales como Guías metodológicas para las distintas fases del Ciclo, entre otros.

A continuación, analizaremos los aspectos mencionados en el Proyecto de Ley, indicando como éstos se condicen con lo requerido por la Contraloría General de la República, así como con las mejores prácticas internacionales.

a. Objeto del Proyecto de Ley:

El artículo 1° dispone la creación del SNIP con carácter unificado y comprendido por el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos a lo largo del Ciclo de vida del proyecto. Con ello, se procura evitar la sobrerregulación de la materia, así como la existencia de normas dispersas cuya compatibilización no resulta del todo clara, como alerta la Contraloría General de la República en el Informe antes mencionado. Este carácter unificado del Sistema y de su regulación, permitirá tener información adecuada sobre el comportamiento de la inversión pública en todo el país, así como reglas claras, uniformes y objetivas para el tratamiento técnico de los proyectos de inversión pública.

b. Objetivo del SNIP

El artículo 2° señala que el objetivo del SNIP es precisamente ordenar el proceso de la inversión pública de las instituciones públicas y entidades comprendidas dentro de su ámbito de aplicación, como un interés nacional de la República, lo cual permitirá concretar proyectos de inversión de mayor impacto en el bienestar de la población, ello desde el punto de vista económico, social y ambiental.

c. Ámbito de aplicación

El artículo 3° establece la aplicación del Proyecto de Ley a la Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como a todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos Ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de éstos. Así como a la Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades.

Esta disposición, va de la mano con el encargo dado por la Contraloría General de la República al precisar que el ámbito de cobertura del Proyecto de Ley, debe incluir a todas las entidades de los tres niveles de gobierno: nacional, sectorial y local.

Sobre el particular, se precisa que la Constitución Política de Costa Rica, al igual que las Constituciones de distintos países de la región LATAM, prevé la autonomía de las Municipalidades y de los organismos autónomos, lo cual no se contrapone con su inclusión en el ámbito de aplicación del SNIP. Es importante tener presente que la aplicación de la Ley, de sus normas reglamentarias y complementarias, se realiza

respetando la autonomía de las Municipalidades, toda vez que constituyen normas que incorporan buenas prácticas para la gobernanza, las fases del Ciclo de vida del proyecto, así como para el mejor diseño técnico y monitoreo de los proyectos de inversión pública.

Al respecto, la Constitución Política de Costa Rica, establece que es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural (artículo 1), cuya soberanía reside exclusivamente en la Nación (artículo 2°).

Sobre el particular, la Sala Constitucional, ha señalado en su Sentencia No. 4091-94 de las quince horas doce minutos del nueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, lo siguiente:

*"XXIX.- Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento, ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa y otras formas posibles de descentralización, la política."*⁷

Con relación a su Gobierno, precisa que es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable, siendo ejercido por el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Así, Costa Rica, como la mayoría de los países actuales, mantiene la separación de los tres poderes tradicionales del Estado, no obstante, conforme se encuentra en experiencias comparadas, prevé también interrelaciones entre los mismos para un correcto check and balance.

La Constitución Política, contempla que la función Legislativa del Estado, recae en la Asamblea Legislativa, que tiene a su cargo (entre otras materias) la elaboración de las leyes y su remisión al Poder Ejecutivo para su sanción y publicación. El Poder Ejecutivo, puede incluso devolver proyectos de Ley a la Asamblea Legislativa solicitando la inclusión de mejoras. Asimismo, el Poder Ejecutivo tiene iniciativa para formar leyes, pudiendo proponer proyectos de Ley ante la Asamblea Legislativa.

Por ello, el Proyecto de Ley establece su alcance, a todo el ámbito de aplicación del SNIP, conforme al marco Constitucional del país. Esto, no supone la vulneración de la autonomía de las municipalidades y de las instituciones reconocidas en la Constitución.

Al respecto, es importante tener presente que la Procuraduría Pública ha señalado:

"Por otra parte, y en relación con la autonomía municipal que estableció la actual Constitución Política, la Procuraduría señala que si bien dicha atribución constitucional está referida al resguardo de los intereses locales, ello no implica que tal descentralización territorial conlleve restricciones o eliminación de las

⁷ Citada por la Sala Constitucional en su Resolución N° 06469-1997, de fecha 08.10.97, recaída en el Expediente N° 96-006578-0007-CO, correspondiente a una Acción de Inconstitucionalidad.

competencias que la Constitución asigna a otros órganos y entes. Por lo tanto, concluye la Procuraduría en este punto, que existen intereses locales cuya custodia le corresponde a las municipalidades, e intereses nacionales que coexisten con aquellos y cuya tutela constitucional y legal ha sido atribuida a otros órganos o entes”⁸. Sobre el particular, la Sala Constitucional en su Resolución N° 06469-1997, de fecha 08.10.97, recaída en el Expediente N° 96-006578-0007-CO, sobre Acción de Inconstitucionalidad, manifestó que en su considerando IV que: “El examen de la Procuraduría General de la República conduce a señalar, sin embargo, que la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado (id. folio 81), de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos, lo que ha sido objeto de un trato legislativo muy claro en el artículo 5 del Código Municipal, al indicar que la competencia municipal genérica no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública, y esa afirmación debe entenderse, desde luego, como conclusión constitucionalmente posible, pero únicamente como tesis de principio. Y es así, porque al haber incluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón, administrar los servicios e intereses "locales", se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la ley la que debe hacerlo, o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial que de esos contenidos haga el control jurisdiccional”.

Similar ocurre en el caso de las Universidades, donde la Sala Constitucional, mediante el considerando VI de la Resolución N° 01313-1993 de fecha 26.03.1993, recaída en el Expediente N° 93-001313-0007-CO (acción de inconstitucionalidad), señaló que: “el Constituyente no le quitó ni impidió a la Asamblea la potestad de legislar respecto de las materias puestas bajo la competencia de las instituciones de educación superior, o de las relacionadas directamente con ellas -para usar los propios términos de la Ley Fundamental-, y la única condición expresa que al respecto le impuso, fue la de oirlas previamente, para discutir y aprobar los proyectos de ley correspondientes, salvo lo que atañe a la facultad de organización y de darse el propio gobierno, según la independencia claramente otorgada en el artículo 84 constitucional”.

Lo anterior, nos debe llevar a entender que una adecuada lectura constitucional, implica una mirada articulada de las funciones de los distintos poderes del Estado, así como de las instituciones y municipalidades que gozan de autonomía, en el marco de un Estado unitario, donde se mantienen las funciones propias del Poder Ejecutivo, tales como las funciones de dictar políticas, reglamentar leyes, ejercer el poder de policía, entre otras.

Con relación al ejercicio de las *funciones del Poder Ejecutivo*, la Sala Constitucional señaló en el Considerando III de la Sentencia 1441-92 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del dos de junio de mil novecientos noventa y dos, la Sala dijo lo

⁸ Idem

siguiente : *“De lo transcrito se deduce que las medidas que el Estado adopta para proteger en la sociedad su organización moral, política, social y económica, son de interés público social, y se manifiesta por medio del llamado "Poder de Policía", entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales; o mejor aún, como "el derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados", como lo define la doctrina del Derecho Administrativo. En su sentido más amplio, el Poder de Policía comprende las medidas tendientes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas, así como la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general de la misma. Se manifiesta, en principio, como una potestad atribuida al Poder Legislativo y por ello es indelegable. Sin embargo, sí se puede crear en la ley ordinaria, una imputación de funciones, asignándole al Poder Ejecutivo, por ejemplo, la atribución de estatuir sobre determinadas materias, dentro de ciertos límites preestablecidos en la ley. Tal es lo que ocurre en el presente caso, en virtud de lo expresado en el artículo 42 de la Ley de Licores antes citado”.*

Consideramos que un aspecto similar ocurre en el caso de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, al ser el Proyecto de Ley una norma de carácter general, cuyo desarrollo a detalle estará en el Reglamento que dicte el Poder Ejecutivo, se entiende que la aplicación de éste también se extenderá a todas las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero en su ámbito de cobertura. Corresponde aquí, realizar un breve análisis de la naturaleza jurídica de los reglamentos y su finalidad, a fin de evidenciar el rol ejecutivo que tienen respecto de las leyes, las cuáles muchas veces no pueden entrar en vigencia materialmente si no cuentan con el reglamento que permita su aplicación.

Conforme al numeral 3) del artículo 140°, corresponde al Poder Ejecutivo “Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento”. A mayor abundamiento, el numeral 18) del mismo artículo, establece que le corresponde “Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes”. Nos queda claro entonces que la Constitución ha querido permitir y enfatizar esta labor del Ejecutivo, toda vez que el numeral 3) recoge la potestad reglamentaria, mientras que el numeral 18) contiene tanto la facultad de auto regularse a través de Reglamentos internos, como de emitir reglamentos hacia el resto de la Administración Pública y del Estado para la mejor ejecución de las leyes (potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo).

Las leyes que regulan Sistemas del Estado (como el presente Proyecto de Ley), a diferencia de las leyes autoaplicativas (ejemplo de éstas últimas son las leyes declarativas de derechos para cuya concreción no se requiere de una norma adicional), por ser de carácter general y tener una **naturaleza técnica**, requieren para el desarrollo de los procesos que enuncia, de las disposiciones técnicas que permitan su aplicación a través de normas de menor rango, principalmente a través del ejercicio de la potestad reglamentaria a cargo del Poder del Estado facultado para emitir los reglamentos correspondientes. **En Costa Rica, al igual que en otros países, la Constitución Política prevé que la potestad reglamentaria recae en el Poder**

Ejecutivo (sin perjuicio de que otros poderes también puedan contar con sus propios reglamentos internos aprobados por ellos mismos, como es el caso del Reglamento de la Asamblea Legislativa autorizado por la propia Constitución, lo cual también ocurre en otros países de la región LATAM).

El ejercicio adecuado de esta potestad, nos lleva a la emisión de reglamentos que permitan la aplicación de las leyes, sin desnaturalizarlas ni transgredirlas, siendo éste el objetivo de los Reglamentos. Consideramos una buena práctica tener en los reglamentos el detalle del proceso enunciado en las leyes de los Sistemas del Estado por el nivel de minuciosidad técnica de los mismos, por la mayor agilidad y flexibilidad para su modificación conforme se vayan desarrollando mejores prácticas que permitan perfeccionar los procesos dentro del marco legal general dado, porque limita la injerencia de aspectos políticos en decisiones eminentemente técnicas. Esta buena práctica viene siendo aplicada en otros países, tanto en materia de inversión pública como de Asociaciones Público-Privadas, por ejemplo.

En ese sentido, se puede anticipar que el Reglamento del SNIP que emita por el Poder Ejecutivo no vulneraría la autonomía municipal o de las instituciones autónomas. La Constitución Política de Costa Rica, establece en su artículo 168° que “Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales”. Seguidamente, el artículo 169° establece que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal, mientras que el artículo 170° indica que las corporaciones municipales son autónomas y prosigue con el monto del presupuesto que se les debe asignar como mínimo anualmente (sobre esto último, la fórmula empleada nos deja entrever, que el constituyente asocia la autonomía municipal con el factor presupuestal).

De estos artículos se desprenden 2 primeras afirmaciones: 1) Las Municipalidades son parte de la Administración Pública (y por tanto se sujetan a las disposiciones que rigen al Estado en su conjunto); y 2) La Constitución señala que las Municipalidades gozan de autonomía, no de autarquía. Al respecto, la Procuraduría de la Asamblea Legislativa se ha pronunciado respecto de la autonomía citando a la Sala Constitucional, para la cual: “III. (...) las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República(...) IV. Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección... B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo... **C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o**

endeudamiento externo).⁹. De esto último desprendemos, que tanto para Municipalidades como para instituciones autónomas en general, puede el Poder Ejecutivo dar directrices para la generalidad de las Municipalidades e instituciones autónomas, en materia de inversión pública.

Algo distinto, equivaldría a renunciar a la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo a nivel de toda la Administración Pública (reducir el contenido del numeral 3 y 18 del artículo 140° de la Constitución, a únicamente la primera parte del numeral 18), dejando vacíos en los procesos de un Sistema Nacional, que como consecuencia de ello, perdería justamente el carácter “nacional” que persigue. Esto generaría a su vez grandes espacios de inaplicación de la Ley, o el escenario contrario: que existan tantos reglamentos como tipos de Entidades Públicas se tengan en el SNIP, (por ejemplo, un Reglamento para el Poder Ejecutivo, otro para cada Municipalidad emitido por cada una de ellas, otro para cada Universidad, etc), perdiendo con ello uniformidad, objetividad y coherencia en el Sistema.

Adicionalmente, el artículo 3° del Proyecto Ley, en concordancia con su Primera Disposición Complementaria Transitoria, establece la aplicación progresiva del SNIP a los Sectores, entidades y empresas públicas, conforme lo establezca el Reglamento; asimismo, precisa que en el caso de las Municipalidades la aplicación también será progresiva conforme a las disposiciones que emita el MIDEPLAN, empezando en el año 2022 con un grupo de Municipalidades debidamente capacitadas.

La importancia de la progresividad planteada, radica en la necesidad de capacitar y acompañar con antelación a las Municipalidades, Sectores e instituciones que se incorporarán al SNIP, a fin de apoyar a la creación de las capacidades necesarias para cumplir con las funciones previstas para los órganos del SNIP a lo largo del Ciclo de vida del proyecto.

Adicionalmente, el artículo 3° del Proyecto de Ley, establece la aplicación del SNIP a los proyectos de inversión pública formulados por terceros (por ejemplo, ONG's o Empresas privadas en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa), cuando una Entidad o Empresa Pública sujeta al SNIP deba asumir los gastos de operación y mantenimiento.

d. Principios rectores

El artículo 4° del Proyecto de Ley, recoge los siguientes principios rectores: a) Consistencia con las políticas nacionales, b) efectividad y eficiencia en los recursos, c) oportunidad, d) sostenibilidad de los bienes y servicios generados con el proyecto de inversión pública, e) gestión de riesgos y gestión ambiental, y f) transparencia y rendición de cuentas.

⁹ Opinión Jurídica: 165-J del 03/12/2004, que cita la Resolución N° 3309-94 de 15:00hrs de 5 de julio de 1994 de la Sala Constitucional.

e. El Ciclo de vida del proyecto

El artículo 5° se refiere al Ciclo de vida del proyecto, señalando su aplicación a todos los proyectos de inversión pública, y su conformación por 3 Fases a saber: a) Preinversión, b) Inversión y c) Post-inversión. Estas tres fases son las más estándar en los distintos Sistemas de inversión pública de la región LATAM (ver punto 2.1), así mismo, coinciden expresamente con los términos empleados en la solicitud de la Contraloría General de la República, en el Informe antes citado.

f. Órganos y funciones.

Los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 se encuentran referido a las funciones en el marco del SNIP:

- El MIDEPLAN- tiene como principales funciones: orientar la inversión pública de los órganos y entes que conforman el SNIP; dictar las normas técnicas y jurídicas, así como los procedimientos que rigen el Sistema; administra el Banco de Proyectos de Inversión Pública; declara la viabilidad de los proyectos, pudiendo delegar total o parcialmente esta atribución (esto con la finalidad de permitir el tiempo de maduración suficiente para lograr la conformación de capacidades suficientes en las Entidades sujetas al SNIP para otorgar por si mismas la viabilidad de sus proyectos); gestionar e implementar mecanismos para el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos; emitir y aprobar las metodologías generales a las Fases del Ciclo de vida del proyecto las cuáles serán de acatamiento obligatorio para los entes definidos en el artículo del ámbito de aplicación; brindar capacitación y asistencia técnica a las Entidades y Empresas sujetas al SNIP en las materias de éste Sistema; emitir opinión vinculante, exclusiva y excluyente sobre la aplicación del Ciclo de Vida del Proyecto y sus disposiciones (lo cual brinda un criterio uniforme en materia técnica a todo el Sistema); y, fortalecer la vinculación entre el SNIP y el Sistema Nacional de Planificación.

Se establece que, para el cumplimiento de estas funciones, MIDEPLAN contará con la Unidad de Inversiones Públicas del Área de Inversiones como órgano de apoyo.

- La Administración Central y Descentralizada tiene a su cargo: Definir el portafolio de proyectos institucional; formular y evaluar los proyectos de inversión pública según los instrumentos que defina MIDEPLAN; emitir el aval técnico para cada etapa del ciclo de vida del proyecto; solicitar el aval sectorial cuando la entidad forma parte de los sectores definidos en los Decretos Ejecutivos de Organización del Poder Ejecutivo, luego de obtener el aval técnico; inscribir los proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Pública a partir de la etapa de Perfil y actualizar la información de los proyectos según los cambios o modificaciones que sufran durante el ciclo de vida; ejecutar los proyectos y realiza el seguimiento físico y financiero, así como la evaluación durante y de cierre; emitir los instrumentos requeridos para el respectivo mantenimiento de los proyectos; realizar la evaluación ex post de los proyectos que sean seleccionados para tal fin; mejorar la gestión

de los proyectos mediante los resultados de las evaluaciones durante, de cierre y ex post; promover la capacitación institucional en la gestión de los proyectos a lo largo del Ciclo.

- El Ministro rector tiene por funciones: Emitir recomendaciones para una adecuada aplicación de los lineamientos y las normas técnicas a nivel sectorial; garantizar la integralidad de los proyectos de inversión pública a desarrollar en el sector en el cual ejerce dicha rectoría; emitir el aval sectorial de los proyectos basados en las recomendaciones de la Secretaría Sectorial o instancia que designe para tal fin; emitir las metodologías específicas de acuerdo a sus competencias según los tipos de proyectos, las cuales se deberán coordinar previamente con MIDEPLAN; promover la asignación de recursos necesarios para la adecuada gestión de los proyectos de inversión en todas las fases del Ciclo de Vida del Proyecto; aprueba los instrumentos requeridos para el respectivo mantenimiento de los proyectos cuando corresponda; promover la capacitación de los funcionarios del Sector; y, facilitar las condiciones para que las instituciones del sector realicen las evaluaciones ex post y en los casos que lo consideren pertinente, coordinar el desarrollo de dichas evaluaciones y las mejoras en proyectos futuros.

- El Jerarca Institucional tiene las siguientes funciones: designar a los funcionarios responsables de la formulación y evaluación de los proyectos así como a los responsables de emitir el aval técnico; garantizar la asignación de recursos humanos, financieros, tecnológicos y otros, para la adecuada gestión de los proyectos de inversión en todas las fases del Ciclo de Vida del Proyecto; emitir las metodologías específicas cuando corresponda según los tipos de proyectos, dichas metodologías deberán ser coordinadas con MIDEPLAN; emite instrumentos requeridos para el respectivo mantenimiento de los proyectos; y, promueve la capacitación de los funcionarios de su Entidad.

- Respecto de la formulación de los proyectos, se establece que los funcionarios que realicen esta tarea son responsables de aplicar los contenidos, las metodologías y los parámetros de formulación.

- Con relación al aval técnico, se indica que los funcionarios que realicen esta tarea deben evaluar y verificar los estudios de preinversión para otorgarlo.

- Con relación a las unidades institucionales o instancias designadas, responsables de la ejecución de los proyectos, se indica que deben garantizar que los diseños constructivos y especificaciones o documentos equivalentes, y las obras, sean consistentes con la información registrada en el Banco de Proyectos, incluso cuando para su elaboración se haya contratado a un tercero, correspondiéndole en este caso la supervisión de que se respeten los parámetros con los cuáles se declaró la viabilidad.

Finalmente, se indica que las funciones antes señaladas, así como las que se establezcan en el Reglamento y normas complementarias, pueden ser encargadas a

un área, oficina, órgano o unidad al interior de la Institución, o bien a un equipo de trabajo institucional.

g. De las relaciones con otros Sistemas de información y gestión.

El artículo 14° del Proyecto de Ley, prevé la coordinación del MIDEPLAN con los demás sistemas del Estado, a fin de cautelar una adecuada coherencia normativa y administrativa. Ello, incluye la articulación de los aplicativos informáticos del Banco de Proyectos, de presupuesto, planeamiento, control, entre otros que se indiquen en el Reglamento, a fin de permitir una buena gestión de los proyectos.

h. Del Ministerio de Hacienda

El artículo 15° recoge funciones del Ministerio de Hacienda relacionadas al SNIP, como la asignación de recursos del Presupuesto de la República a los proyectos de inversión, en consistencia con los estudios aprobados en el SNIP; negociar contratos de préstamos del Gobierno de la República con organismos financieros que tengan por 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; 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, en consistencia y coordinación con MIDEPLAN y el Plan Nacional de Inversión Pública; y, coordinar con MIDEPLAN la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo integrado con el Plan Nacional de Inversión Pública y los programas de capacitación para el fortalecimiento del SNIP.

Estas funciones se encuentran acordes con las previstas en la normatividad vigente para el Ministerio de Hacienda en relación con la inversión pública.

i. Del inventario de activos

El artículo 16°, establece que las Entidades o Empresas a cargo de la operación y mantenimiento de los activos generados por los proyectos de inversión pública deben contar con un inventario de los mismos. Esto, permitirá conocer el estado de estos activos y tomar las acciones correspondientes para garantizar su adecuada vida útil y reemplazo.

j. Reforma de la Ley N° 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974.

El artículo 17 reforma los artículos 4, 9, 10, 11, 14 y 22 de la Ley N°. 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974, en concordancia con las disposiciones contenidas en el presente Proyecto de Ley.

k. Reforma de la Ley N° 7010, Ley Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, de 25 de octubre de 1985.

El artículo 18, reforma el artículo 7 de la Ley N° 7010, sobre los Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, de 25 de octubre de 1985, en concordancia con las disposiciones contenidas en el presente Proyecto de Ley.

I. Disposiciones Transitorias

7

Se indica que el SNIP iniciará sus operaciones a los 30 días posteriores a la fecha de publicación del reglamento de la Ley en el Diario Oficial La Gaceta. Ello, se debe a que al ser una Ley que requiere de reglamentación para la aplicación adecuada del Sistema, no sería posible prever su entrada en vigencia sin contar con éste. Asimismo, servirá al MIDEPLAN para difundir y capacitar en la aplicación integral de ambos textos jurídicos.

El Poder Ejecutivo reglamentará el Proyecto de Ley a los 4 meses después de su entrada en vigencia.

Aplicación progresiva del SNIP, divida en etapas disponiendo que: a) en una primera etapa se debe incorporar a las instituciones, entidades y empresas del Poder Ejecutivo; b) la segunda etapa deberá iniciarse un año después de la primera etapa, incorporando al tribunal de elecciones, al poder legislativo y judicial, y a sus instituciones; c) la tercera etapa, se deberá iniciar un año después de la segunda, incorporando instituciones autónomas y semi autónomas del sector descentralizado institucional; y, d) la cuarta etapa deberá iniciarse un año después de la tercera, incorporando a las Municipalidades y sus instituciones. Adicionalmente, establece que el Poder Ejecutivo normará en el Reglamento los componentes y requerimientos de cada una de las etapas.

Con la finalidad de cautelar la continuidad de la inversión pública, se señala que los proyectos previos a la entrada en vigencia del Proyecto de Ley, se encuentren en fase de preinversión o de inversión, se tramitarán conforme con las reglas que se encontraban vigentes previo a la emisión del Proyecto de Ley.

Se faculta a MIDEPLAN para adecuar sus instrumentos de gestión, en un plazo de 60 días naturales contados desde la entrada en vigencia del Proyecto de Ley.

En virtud de lo anterior se somete a conocimiento de los señores diputados el siguiente proyecto: **LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.**

ANEXOS

ANEXO 1

Lecciones aprendidas en los SNIP en América Latina y el Caribe

El estudio elaborado por el BID (2019) hace un análisis completo de las principales lecciones aprendidas de los SNIP en América Latina y el Caribe. A continuación, un resumen de las mismas.

- **Necesidad de mantener una visión integral y balanceada de todas las etapas del ciclo de proyectos**

Si bien en los países analizados se observa una concentración de esfuerzos en las actividades correspondientes a la etapa de preinversión, aún se presentan debilidades. En Bolivia, la insuficiente asignación de recursos para los estudios de preinversión y factores institucionales explicaban la baja calidad de la preinversión. Mientras que, en Argentina se usaron instrumentos financieros de largo plazo como la línea de crédito condicional de preinversión para el financiamiento de los estudios de preinversión, así como para fortalecer el desarrollo de capacidades para la gestión de proyectos (BID, 2019).

En esta línea, es importante mantener una visión integral de todas las etapas del sistema y atender las necesidades institucionales de manera coordinada. Puesto que, no basta con concentrar esfuerzos en el financiamiento de estudios, sino que, para lograr sostenibilidad e impacto a mediano plazo, deben abordarse temas de fortalecimiento institucional a través de asistencia técnica (BID, 2019).

- **Evitar la sobre complejidad en la etapa de preinversión**

En muchos casos se ha encontrado que la complejidad de procesos o exceso de pasos para la elaboración de los estudios ex ante resultan en una percepción de trabas para la inversión pública, en vez de ser un facilitador para la ejecución de proyectos de calidad (BID, 2019).

En el caso de Argentina, el ciclo completo de los estudios, desde la formulación de la solicitud hasta la finalización, era muy largo. Por lo que se recomendaba identificar la eliminación de pasos redundantes para agilizar los procesos internos. Asimismo, se incorporaron otras acciones para facilitar la ejecución de los estudios, como la creación de un roster y registro de consultores (BID, 2019).

Por su parte, en Perú se reformó el SNIP donde se establecen ciertas acciones para agilizar la viabilidad de proyectos de inversión¹⁰. Para el 2016, de alrededor de los 40 mil proyectos de inversión evaluados, se declararon viables sólo alrededor del 55%.

¹⁰ La etapa de viabilidad compleja: el proyecto de inversión debía contar con estudios que sustentaran que i) era socialmente rentable, ii) sostenible en el tiempo, y, (iii) concordante con los lineamientos de política establecida por las autoridades competentes. Además, para que la oficina de programación de inversión (OPI) correspondiente procediera a la declaratoria de viabilidad, se debía contar con los estudios de (i) perfil simplificado, (ii) perfil, y, (iii) perfil y factibilidad, según el monto del proyecto.

A su vez, de los proyectos declarados viables, cada vez era menor la proporción de los efectivamente ejecutados (60% en 2014 a 32% en 2016). Por lo tanto, con la reforma en el 2017, se planteó la utilización del mecanismo de muestra representativa para obras múltiples, así como el pre-acordar con las autoridades el alcance y número de estudios de factibilidad y prefactibilidad requeridos (BID, 2019).

En el caso de Centroamérica, Panamá presentaba debilidades en cuanto a la etapa de preinversión. Puesto que, los estudios requeridos en esta etapa no tenían un valor agregado; y, más bien, eran percibidos como trabas burocráticas costosas en términos económicos y de tiempo. Por lo tanto, se centraron los esfuerzos en materia de preinversión y planificación, con énfasis en los planes de desarrollo sectorial e institucional (BID, 2019).

- **Mantener un adecuado grado de influencia del SNIP**

Es importante mantener una capacidad de acción y autonomía adecuada del sistema de inversión, asegurando un balance adecuado de frenos y contrapesos. Si bien estas contribuyen a generar entornos institucionales más estables, no garantizan por sí mismas la relevancia o balance de los sistemas. Es necesario, además, asignar las competencias, disponer los recursos y fortalecer las capacidades para llevar a cabo las acciones de implementación de la normatividad y las metodologías que se promulguen (BID, 2019).

En el caso de Paraguay, se ha logrado avances relevantes en cuanto a la normativa mediante Decretos y Directivas incluidos en los programas de políticas. No obstante, las instancias técnicas al frente del sistema aún precisan de fortalecimiento institucional, así como de instrumentos y desarrollo de capacidades. En efecto, se reconoce que el desarrollo del SNIP está todavía por debajo del promedio regional (BID, 2019).

Cabe mencionar que, en algunos países, existen proyectos aprobados en el sistema sin haber completado la etapa de preinversión, y la inversión subnacional está exenta de revisión (BID, 2019). En otros, se destaca la discrecionalidad de diferentes actores del sistema político para inclusión o exclusión de proyectos y no existen salvaguardias para obras sin asignación presupuestaria, ni hay lineamientos de planeación (Benites J. y Garcés A., 2017). Por lo tanto, es relevante contar con un marco legal apropiado que brinde sustento a la toma de decisiones técnicas (BID, 2019).

- **Generar capacidades sostenibles para gestionar la inversión pública**

- A nivel subnacional, los niveles de ejecución de la inversión pública son muy heterogéneos. Por ello, resulta necesario verificar la transferencia de habilidades y conocimientos a los operadores subnacionales, y procurar la sostenibilidad de este tipo de intervenciones (BID, 2019).

En Perú, se apoyó el mantenimiento de equipos de especialistas desconcentrados en los distintos departamentos del país. Ello sirvió de comunicación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, acompañando el diseño y ejecución de una cartera de proyectos priorizada. En particular, dichos equipos ofrecían asistencia técnica en todo el ciclo de proyecto, especialmente en la etapa de pre-inversión, con

el objetivo de acelerar el número de proyectos de inversión con viabilidad por parte del SNIP central (BID, 2019).

En el caso de México, se ofrecía asistencia técnica similar a nivel municipal en la etapa de estructuración. De esta manera, se enfrentó el problema de capacitar a personal que por condiciones exógenas (escala salarial/desarrollo de servicio civil) tiende a rotar, lo que hacía difícil evitar la fuga de talento y la capacidad instalada. Por ello, los programas de capacitación permanentes, en donde se articula la capacitación a personal de planta, a distintos niveles, y que involucran una certificación de última instancia, implementada a través de convenios con universidades, pueden ser una opción relevante para enfrentar dichos desafíos (BID, 2019).

Chile es un referente para efectos del fortalecimiento de capacidades de la gestión de la inversión pública. Uno de los principales factores de éxito del SNI Chileno es el programa de capacitación a nivel nacional, que ha estado en funcionamiento por más de 40 años, y tiene como propósito entrenar a formuladores de iniciativas de inversión y analistas de inversiones, con competencias técnicas y transversales fortalecidas para mejorar la calidad de sus ejercicio profesional en el sector público (municipalidades, ministerios, servicios y empresas públicas). Esta herramienta ha sido clave para la adecuada implementación y sostenibilidad del SNI ya que mitiga la alta rotación de personal en las diferentes entidades (BID, 2019).

El programa de capacitación cuenta con tres etapas. La primera es el Curso de preparación y evaluación de proyectos (PYEP), cuyo propósito es brindar competencias básicas en la formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública. La segunda es el Curso Avanzado donde se fortalecen las habilidades en evaluación social de proyectos y profundizar los conocimientos adquiridos en el PYEP. Por último, se encuentra el Diploma de Especialización, impartidos por docentes externos (BID, 2019).

- **Procurar la continuidad de las políticas y la alineación con los planes de desarrollo**

-

La continuidad de las políticas es necesaria para la consolidación de los sistemas nacionales de inversión. Pues, cuando la gestión del sistema de inversiones se alinea con una orientación de mediano plazo – planes de desarrollo territorial o nacional - y unos objetivos claros, es más probable mantener cierta continuidad en la priorización de las inversiones y un blindaje frente a frecuentes cambios de enfoque o vaivenes políticos (BID, 2019).

En Guatemala, se evidenció una profunda desarticulación entre el programa de inversiones y el proceso de planificación estratégica. Se limitó el registro y evaluación de proyectos presentados por las instituciones, sin que esto garantizara que fueran incorporados en los planes institucionales. Ello, debilitó la programación multianual; puesto que, no se consideraron los montos de inversión, los compromisos de endeudamiento público ni los gastos recurrentes de la ejecución de los proyectos (BID, 2019).

ANEXO 2 Tablas referenciales SNIP

Tabla 1: Comparación Estado Actual del Ciclo de Vida de Proyectos de Inversión Pública en ALC

Chile	Colombia	Costa Rica	Perú
<p>1. <u>Preinversión:</u> incluye Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad.</p> <p>2. <u>Inversión:</u> Diseño y Ejecución.</p> <p>3. <u>Operación:</u> Puesta en marcha y operación en régimen.</p>	<p>1. <u>Preinversión:</u> Idea, Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad y Diseños Preliminares.</p> <p>2. <u>Inversión:</u> Diseños Definitivos y Construcción.</p> <p>3. <u>Operación:</u> Operación y Mantenimiento.</p>	<p>1. <u>Preinversión:</u> elaboración de los estudios de un proyecto (perfil, prefactibilidad, factibilidad y el diseño)</p> <p>2. <u>Ejecución:</u> comprende las etapas de financiamiento, licitación o adjudicación y ejecución.</p> <p>3. <u>Operación:</u> funcionamiento del proyecto, donde éste se implementa para generar los bienes y servicios previstos en la preinversión.</p>	<p>1. <u>Programación:</u> Énfasis en cierre de brechas a través de Programa Multianual de Inversiones.</p> <p>2. <u>Formulación y Evaluación:</u> UF declaran viabilidad y aprueban inversiones.</p> <p>3. <u>Ejecución:</u> UEI Elabora ET y ejecuta las inversiones.</p> <p>4. <u>Funcionamiento:</u> Evaluación Ex Post y Monitoreo al cierre de brechas.</p>

Elaboración propia.

Tabla 2: Comparación de la Gobernanza en los SNIP en ALC

País / Órganos	Chile	Colombia	Costa Rica	Perú
Rector	Ministerio de Desarrollo Social y Familia (ex MIDEPLAN), y Ministerio de Hacienda	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Ministerio de Economía y Finanzas
Formulador	Instituciones Formuladoras	Entidad pública que ha tenido iniciativa	Instituciones Formuladoras	Unidades Formuladoras
Evaluador	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda	Direcciones Técnicas del DNP	Unidad de Inversiones Públicas	Sistema de Seguimiento de Inversiones
Ejecutor	Instituciones Ejecutoras	Instituciones ejecutoras	Dirección Ejecutora de Proyectos	Unidades Ejecutoras de Inversiones

Elaboración propia.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

ARTÍCULO 1- OBJETO

La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Inversión Pública, que se identificará por sus siglas SNIP.

El SNIP estará conformado por el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos a lo largo del Ciclo de Vida del Proyecto.

ARTÍCULO 2- OBJETIVO DEL SNIP

El SNIP tiene por objetivo ordenar y unificar el proceso de la inversión pública de las instituciones públicas y entidades comprendidas dentro de su ámbito de aplicación, como un interés nacional de la República, para poder concretar los proyectos de inversión de mayor impacto en el bienestar de la población, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental.

ARTÍCULO 3- ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a:

- 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 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.

ARTÍCULO 4- PRINCIPIOS RECTORES

El Sistema Nacional de Inversión Pública, se rige por los principios rectores siguientes:

- a) Consistencia con las políticas nacionales: todos los proyectos de inversión deben ser consistentes con los objetivos de política, donde se establecen las prioridades para cerrar las brechas de servicios e infraestructura, así como los territorios y población a atender. Asimismo, deben ser concordantes con el Plan Estratégico Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP).
- b) Efectividad y eficiencia de los recursos: se deben buscar las mejores alternativas que busquen el máximo impacto en el bienestar de los ciudadanos, la gestión para resultados en los bienes y servicios, con el mejor uso de los recursos públicos disponibles.

- c) Oportunidad: los proyectos tienen que prever la atención oportuna de las necesidades de la población, evitando retrasos que los afecten.
- d) Continuidad en la prestación de servicios y producción de los bienes generados con el proyecto de inversión pública: los proyectos requieren contar con las condiciones y recursos que aseguren los beneficios a lo largo de su vida útil.
- e) Gestión de riesgos y gestión ambiental: con la finalidad de contribuir a la continuidad de los servicios y bienes a la población, se requiere incluir en los proyectos elementos que reduzcan los efectos asociados al riesgo de desastres, a la variabilidad y resiliencia al cambio climático y otros factores de incertidumbre.
- f) Sostenibilidad ambiental: los proyectos de inversión pública generados y gestionados en el Sistema Nacional de Inversión Pública, deben incorporar las medidas que garanticen la preservación del medio ambiente y aumenten la resiliencia de la población a quienes van dirigidos.
- g) Transparencia y rendición de cuentas: como un principio transversal para incorporar las mejores prácticas de gobierno corporativo en la gestión de proyectos, la cual será al mismo nivel en todos los componentes del proyecto y durante todo el ciclo de vida del mismo.

ARTÍCULO 5- EL CICLO DE VIDA DEL PROYECTO

Todos los proyectos de inversión pública transcurren por el ciclo de vida del proyecto, compuesto por las 3 Fases siguientes:

- 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.

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.

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.

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 inversión, definido en el reglamento de la presente Ley; así como la evaluación final o de cierre.

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.

ARTÍCULO 6- SOBRE EL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

El MIDEPLAN, en virtud de la rectoría en inversiones públicas que ostenta su jerarca, tiene las siguientes funciones:

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.

El 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.

ARTÍCULO 7- DE LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DESCENTRALIZADA

Las funciones de la Administración Central y Descentralizada corresponden a:

- a) Definir el portafolio de proyectos institucional.
- b) Formula y evalúa los proyectos de inversión pública según los instrumentos metodológicos establecidos por MIDEPLAN. Además, analiza el potencial desarrollo de los proyectos a través de Asociaciones Públicas Privadas 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.
- c) Emite el aval técnico para cada etapa del ciclo de vida del proyecto.
- d) Solicita el aval sectorial cuando la entidad forma parte de los sectores definidos en los decretos ejecutivos de organización del Poder Ejecutivo, luego de obtener el aval técnico.
- e) Inscribe los proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Pública a partir de la etapa de perfil y actualiza la información de los proyectos según los cambios o modificaciones que sufran durante el ciclo de vida.
- f) Ejecuta los proyectos y realiza el seguimiento físico y financiero, así como la evaluación durante y de cierre. La ejecución de los proyectos debe realizarse de acuerdo a la aplicación de las guías de priorización que emita MIDEPLAN.
- g) Elabora los instrumentos requeridos para la respectiva operación y mantenimiento durante el periodo de vida útil del proyecto.
- h) Realiza la evaluación ex-post de los proyectos que sean seleccionados para tal fin.
- i) Mejora la gestión de los proyectos mediante los resultados de las evaluaciones de durante, de cierre y ex-post.
- j) Promueve la capacitación institucional en la gestión de proyectos de inversión pública en su ciclo completo.

ARTÍCULO 8- SOBRE LAS FUNCIONES DE LAS Y LOS MINISTROS RECTORES SECTORIALES

El Ministro Rector de cada sector tendrá las siguientes funciones:

- a) Emite recomendaciones para una adecuada aplicación de los lineamientos y las normas técnicas a nivel sectorial.

- b) Garantiza la integralidad de los proyectos de inversión pública a desarrollar en el sector en el cual ejerce dicha rectoría.
- c) Emite el aval sectorial de los proyectos basado en las recomendaciones de la instancia que se designe para tal fin.
- d) Emite las metodologías específicas de acuerdo con sus competencias y según los tipos de proyectos, para todas las fases del ciclo de vida de los proyectos; así como para el establecimiento de criterios de priorización de la ejecución de los mismos, estas deben ser coordinadas con el MIDEPLAN.
- e) Promueve la asignación de recursos necesarios para la adecuada gestión de los proyectos de inversión en todas las fases del ciclo de vida del proyecto.
- f) Aprueba los instrumentos requeridos para la respectiva operación y mantenimiento de los proyectos cuando corresponda.
- g) Promueve la capacitación de los diferentes funcionarios del Sector.
- h) Facilitar las condiciones para que las instituciones del sector realicen las evaluaciones ex post y en los casos que lo considere pertinente, coordina el desarrollo de dichas evaluaciones y las mejoras en proyectos futuros a partir de los resultados de las evaluaciones.

ARTÍCULO 9- ACERCA DEL JERARCA INSTITUCIONAL PROMOTOR DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

El Jerarca Institucional será responsable de:

- a) Cumplimiento de la presente Ley, su reglamento y disposiciones complementarias, según corresponda.
- b) Designa a los funcionarios responsables de la formulación y evaluación de los proyectos, así como a los responsables de emitir el aval técnico.
- c) Garantiza la asignación de recursos humanos, financieros, tecnológicos y otros; para la adecuada gestión de los proyectos de inversión en todas las fases del ciclo de vida del proyecto.
- d) Garantiza el cumplimiento en la aplicación de las metodologías específicas para todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos así como en la priorización de los mismos según los instrumentos metodológicos establecidos por MIDEPLAN.
- e) Emite los instrumentos requeridos para la respectiva operación y mantenimiento de los proyectos.
- f) Promueve la capacitación de los diferentes funcionarios de la entidad.

ARTÍCULO 10- DE LA FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS

Los funcionarios designados para la formulación de las iniciativas de inversión, son responsables de aplicar los contenidos, las metodologías y los parámetros de formulación al elaborar los estudios de preinversión requeridos de acuerdo a la etapa a desarrollar y al tipo de proyecto.

ARTÍCULO 11- DE LA FASE DE INVERSIÓN

Las unidades institucionales o instancias designadas, responsables de la ejecución de los proyectos deben garantizar que los diseños constructivos y especificaciones o documentos equivalentes y las obras sean consistentes con la información registrada en el Banco de Proyectos de Inversión Pública; incluso cuando para la elaboración del diseño constructivo o documento equivalente y/o para la ejecución del proyecto, se haya contratado a un tercero, correspondiéndole en estos casos la supervisión de los parámetros establecidos en la declaración de viabilidad.

ARTÍCULO 12- SOBRE EL AVAL TÉCNICO DE LA INSTITUCIÓN PROMOTORA

Los funcionarios designados para emitir los avales técnicos deben evaluar y verificar los estudios de preinversión para otorgar el aval de los proyectos de inversión pública de su competencia, de acuerdo con los requerimientos técnicos del tipo de proyecto y a los lineamientos y metodologías definidas por MIDEPLAN.

ARTÍCULO 13 SOBRE EL AVAL SECTORIAL DEL MINISTRO RECTOR

El Ministro Rector de cada sector para otorgar el aval sectorial de los proyectos de inversiones públicas deberá comprobar la vinculación de cada uno de los proyectos con el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes estratégicos sectoriales. Además, dicho Ministro podrá verificar los aspectos presupuestarios y técnicos que considere pertinentes.

Este aval debe emitirse para cada una de las etapas de la fase de preinversión (idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad) y registrarse en el BPIP cada vez que cambie la etapa.

ARTÍCULO 14- SOBRE LA DECLARACIÓN DE VIABILIDAD

El MIDEPLAN otorgará la declaración de viabilidad sobre cada proyecto una vez se obtenga el aval técnico institucional y sectorial. Cada proyecto debe contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas y otros instrumentos de planificación estratégica nacional. Asimismo, cada proyecto de inversión pública deberá ser económica y socialmente rentable.

Esta declaración de viabilidad podrá ser delegada total o parcialmente en otros órganos del SNIP. Las entidades que no forman parte de los sectores vigentes no requieren el aval sectorial para tramitar la declaratoria de viabilidad de sus proyectos.

ARTÍCULO 15- SOBRE LA RESPONSABILIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y FUNCIONES ESTABLECIDAS EN LA PRESENTE LEY

La responsabilidad para el cumplimiento de los objetivos y funciones establecidas en la presente Ley y su reglamento, y demás normas complementarias, pueden ser encargadas a un área, oficina, órgano o unidad al interior de la Institución; o bien a un equipo de trabajo institucional debidamente conformado, garantizando los requerimientos administrativos.

El reglamento de la presente Ley podrá establecer funciones complementarias a las antes indicadas, sujetándose a lo dispuesto en la presente norma.

ARTÍCULO 16- DE LAS RELACIONES CON OTROS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN

El Sistema Nacional de Inversión Pública, a través de su ente rector, mantendrá coordinación e interrelación con los sistemas del Estado, para el cumplimiento de su finalidad y asegurar la adecuada coherencia normativa y administrativa.

El Sistema Nacional de Inversión Pública deberá contar con un único sistema informático de registro, que deberá vincular al Banco de Proyectos de Inversión Pública, con la finalidad 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. Dicho sistema será de uso obligatorio para los entes que conforman el SNIP.

ARTÍCULO 17- SOBRE EL SEGUIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL SNIP

Los Jerarcas institucionales y los funcionarios destinados para tal fin, serán responsables de programar, ejecutar y dar seguimiento a la actualización de los proyectos de inversión pública inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), independientemente de la fase del ciclo de vida en que se encuentren los mismos, para lo cual deberán considerar los lineamientos metodológicos establecidos por MIDEPLAN en esta materia. Para los proyectos que se encuentren en la fase de preinversión se deben actualizar como mínimo cuatrimestralmente. Para los proyectos que se encuentran en la fase de inversión su actualización debe ser como mínimo bimensualmente; dicha actualización debe considerar indicadores de ejecución física y financiera, entre otros, según corresponda. Para los proyectos que se encuentran en fase de post inversión, su actualización se realizará cuando los mismos sean sujetos de evaluaciones ex post, que permitan detectar lecciones aprendidas y buenas prácticas en otros proyectos.

ARTÍCULO 18- DEL MINISTERIO DE HACIENDA

El Ministerio de Hacienda contribuirá al fortalecimiento del SNIP y tendrá las siguientes funciones:

- 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.

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 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.

ARTÍCULO 20- INFORMACIÓN DE LOS ACTIVOS GENERADOS POR LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

Las entidades y empresas del Sector Público a cargo de la operación y mantenimiento de los activos generados por la inversión pública deben contar con un inventario de tales activos, 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.

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:

Artículo 4º- 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. 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.

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.

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

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.

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. 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.

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. 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.

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. 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.

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 4º de esta ley y a las directrices particulares de cada entidad. 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. 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.

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. La sede del Consejo estará en el ministerio coordinador, el cual facilitará el personal necesario para trabajar como secretaría 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.

ARTÍCULO 22- Responsabilidad por incumplimiento de funciones

El incumplimiento o inobservancia de deberes relacionados con la presente ley, genera responsabilidades de tipo administrativo, civil y penal según sea el caso. Las sanciones se aplicarán previo proceso administrativo o judicial de acuerdo con la normatividad especial sobre la materia.

ARTÍCULO 23- La presente ley es de orden público y prevalece sobre cualquier otra norma de igual rango que se le oponga.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I- INICIO DE OPERACIONES DEL SNIP

El SNIP iniciará sus operaciones treinta días posteriores a la fecha de publicación del reglamento de la presente ley en el Diario Oficial La Gaceta.

TRANSITORIO II- REGLAMENTACIÓN

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley cuatro meses después de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

TRANSITORIO III- APLICACIÓN PROGRESIVA

La presente Ley se aplicará de manera progresiva dividida en etapas: a) en una primera etapa deberá incorporarse a las instituciones, las entidades y las empresas del poder ejecutivo. b) en una segunda etapa, deberá iniciarse a más tardar un año

después de la primera etapa, y deberá incorporar al Tribunal de Supremo de Elecciones, el Poder Legislativo y Poder Judicial, y sus instituciones c) en una tercera etapa, deberá iniciarse a más tardar un año después de la segunda etapa y deberá incorporar instituciones autónomas y semi autónomas del sector descentralizado institucional d) en una cuarta etapa, que deberá iniciarse a más tardar un año después de la tercera etapa, deberá incorporar a las Municipalidades y sus instituciones.

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

TRANSITORIO IV- PROYECTOS PREVIOS A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA PRESENTE LEY

Los proyectos que se encuentren en fase de preinversión o en la fase de inversión, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se tramitarán de conformidad con las reglas que se encontraban vigentes de previo a la emisión de esta Ley.

TRANSITORIO V- INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL MIDEPLAN

En un plazo de 60 días naturales contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) debe emitir los instrumentos de gestión que correspondan, conforme a la legislación vigente.

Rige a partir de la publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Dado en la Presidencia de la República, San José, a los ocho días del mes de abril del año dos mil veintiuno.

CARLOS ALVARADO QUESADA

Elian Villegas Valverde
Ministro De Hacienda

Maria Del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra De Planificación Nacional Y Política Económica

15 de abril de 2021

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Hacendarios.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.