

INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-00010-2019

19 de noviembre, 2019

**INFORME DE AUDITORÍA
DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GOBERNANZA DEL
PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA**

2019

Contraloría General de la República, Costa Rica

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República

P3-01-GE-01 V6

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	7
Origen de la Auditoría	7
Objetivos	8
Alcance	8
Criterios de Auditoría	8
Metodología aplicada	8
Generalidades acerca del objeto auditado	9
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	10
Siglas	11
Resultados	12
Metodologías de Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos de Inversión Pública	12
Inexistencia de un marco metodológico para todo el ciclo de vida del proyecto	12
Gobernanza del Proceso de Inversión Pública	21
Limitación de la cobertura de la normativa que regula los procesos de inversión pública	21
Inconsistencia de la normativa que regula los procesos de inversión pública	24
Debilidades en el funcionamiento de la estructura sectorial limitan la gobernanza y la calidad de los procesos de inversión pública	30
El 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	36
Capacitación en Inversión Pública	41
Ausencia de un Programa Permanente de Capacitación para el desarrollo de capacidades institucionales en materia de inversión pública	41
Conclusiones	47
Disposiciones	50

A LA SEÑORA MARIA DEL PILAR GARRIDO GONZALO MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, EN SU CALIDAD DE MINISTRA RECTORA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO. 50

AL SEÑOR FRANCISCO TULA MARTÍNEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DEL ÁREA DE INVERSIONES O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 51

CUADROS

CUADRO NRO. 1 GUÍAS METODOLÓGICAS ELABORADAS POR MIDEPLAN SEGÚN FASE DEL CICLO DE VIDA DEL PROYECTO	16
CUADRO NRO. 2 DEFINICIÓN DE ACTORES DEL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA	26

FIGURAS

FIGURA NRO 1 PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA	12
FIGURA NRO 2 DEL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA Y EL CICLO DE VIDA DEL PROYECTO	14
FIGURA NRO 3 PARTICIPACIÓN EN EL GASTO DE CAPITAL NO CONSOLIDADO DE LAS INSTITUCIONES QUE CONFORMAN EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA	23
FIGURA NRO 4 DE LA NORMATIVA QUE REGULA LOS PROCESOS DE INVERSIÓN PÚBLICA	25
FIGURA NRO 5 DEFINICIÓN DE COMPONENTES DEL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA	29
FIGURA NRO 6 MARCO LEGAL RECOMENDADO PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA	30
FIGURA NRO 7 ESTRUCTURA DE GOBIERNO DE LOS PROCESOS DE INVERSIÓN PÚBLICA	33

GRÁFICOS

GRÁFICO NRO. 1 SECTOR PÚBLICO: COMPORTAMIENTO DEL GASTO CAPITAL	7
GRÁFICO NRO. 2 CONTRIBUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL SNIP AL GASTO DE CAPITAL DEL SECTOR PÚBLICO	21
GRÁFICO NRO. 3 INSTITUCIONES QUE PARTICIPARON EN CURSOS IMPARTIDOS POR MIDEPLAN (SNIP)	43

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La auditoría de carácter especial comprendió la revisión del funcionamiento del conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo ordenar el **Proceso de Inversión Pública Costarricense**, en el periodo comprendido entre el 2015 y el 2018, ampliándose en los casos en que se consideró necesario.*

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La inversión pública es un factor determinante en el desarrollo de las naciones. Mejorar sus resultados es fundamental para la construcción de la infraestructura socioeconómica que posibilite dinamizar los sectores productivos, promover la inversión privada, generar empleo, aumentar la competitividad del país y, en general, mejorar el bienestar de la población.

En Costa Rica, el gasto de capital del sector público se ha mantenido relativamente estable; sin embargo, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), pasó de 4,3% en 2015 a 3,6% en 2018, ambos inferiores al 6,2% requerido para satisfacer la demanda en infraestructura según la CEPAL. Condición que exige asegurar la calidad de los gastos de capital para el mejor aprovechamiento de los recursos asignados a la inversión pública, con el fin de maximizar su valor público.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La normativa relacionada con el Proceso de Inversión Pública se encuentra definida en forma dispersa en varios reglamentos, particularmente en el Reglamento al Sistema Nacional de Inversión Pública (RSNIP) y en el Reglamento al Sistema Nacional de Planificación (RSNP), los cuales presentan importantes vacíos e inconsistencias. La falta de un cuerpo normativo, con rango de ley, debidamente integrado y consistente no favorece el funcionamiento del sistema como tal.

El Proceso de Inversión Pública que se intenta regular en la normativa no permite ordenar, estandarizar, estructurar y coordinar los procesos de manera que se pueda optimizar la utilización de los recursos asignados a la inversión. La normativa existente no ha logrado concretar la articulación de todos sus actores y evidencia importantes vacíos que la alejan sustancialmente de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente en gestión de proyectos.

Los reglamentos tienen un alcance limitado que abarca sólo parcialmente a las entidades del nivel nacional y que no permite integrar los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local, en un único cuerpo normativo que regule, priorice e integre todos los esfuerzos de inversión.

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

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

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

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

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

Los distintos actores del Proceso de Inversión Pública manifiestan no tener los conocimientos necesarios para su exitosa operación; sin embargo, los esfuerzos de capacitación realizados por el Rector no han sido suficientes y, a la fecha, no existe un diagnóstico actualizado que permita establecer las brechas existentes con el propósito de definir el programa de capacitación que el sistema requiere.

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

¿QUÉ SIGUE?

En el presente informe se giran disposiciones que buscan generar mejoras y fortalecer el Proceso de Inversión Pública en los distintos niveles de ley, de reglamento, de metodologías y de normas técnicas, lineamientos y procedimientos, por lo que, se le dispone a la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, en su condición de Ministra Rectora de la Inversión Pública Costarricense, elaborar un proyecto de ley cuyo ámbito de cobertura sean las entidades de los tres niveles de gobierno: nacional, sectorial y local; aplicable a todo el ciclo de vida del proyecto de inversión pública y debidamente sustentado en las buenas prácticas reconocidas internacionalmente para la gestión de portafolios, programas y proyectos. De igual forma se le dispone a la Ministra de MIDEPLAN elaborar un decreto ejecutivo que, sobre el fundamento de un adecuado modelo de gobernanza multinivel permita integrar, eliminando vacíos e inconsistencias, el reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública y el reglamento del Sistema Nacional de Planificación en lo atinente al Subsistema de Inversiones Públicas.

Se le dispone al Director de Inversión Pública fortalecer el efectivo ejercicio de sus competencias, así como la actualización y el fortalecimiento de las metodologías, lineamientos y procedimientos para todo el ciclo de vida de la inversión pública, así como el diseño e implementación del proceso de capacitación necesario para fortalecer y desarrollar el talento vinculado a esas funciones.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA DE LA REPÚBLICA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
GOBERNANZA DEL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA**

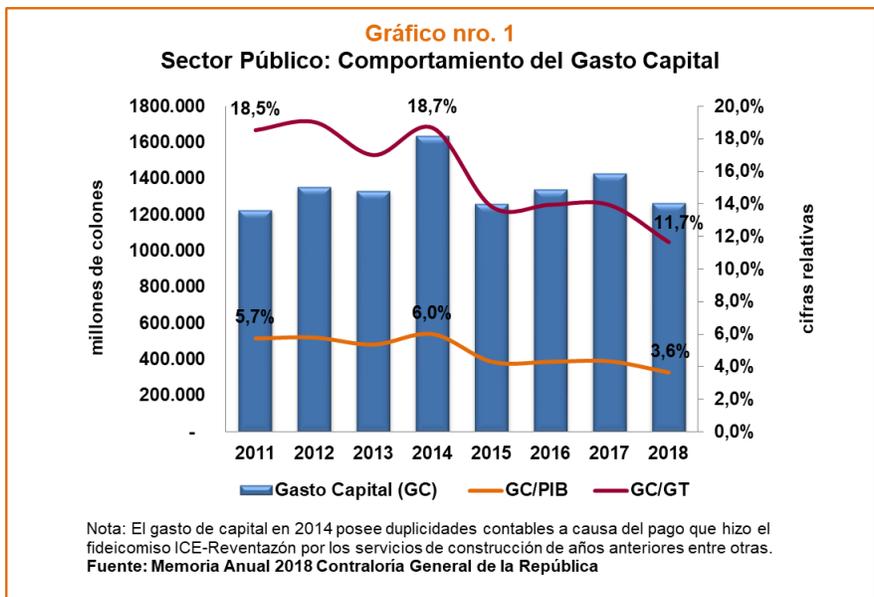
1. **Introducción**

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. La presente Auditoría de Carácter Especial se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República (CGR) los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428.

1.2. La inversión pública es un factor determinante en el desarrollo de las naciones. Mejorar sus resultados es fundamental para la construcción de la infraestructura socioeconómica que permitiría dinamizar los sectores productivos, promover la inversión privada, aumentar la competitividad del país y, en general, mejorar el bienestar de la población.

1.3. Por lo tanto, dada la coyuntura económica actual, el papel de la inversión pública se torna preponderante debido al impacto directo que esta puede tener en el crecimiento y en el desarrollo de la actividad económica, la generación de empleo y, en definitiva, en la creación de valor público.



- 1.4. Al efecto, los estudios efectuados por la Comisión Económica para América Latina¹(CEPAL), recomiendan que, para satisfacer la demanda en infraestructura, los países de la región deberían estar invirtiendo alrededor de un 6,2% de su Producto Interno Bruto (PIB), en forma sostenida, durante el período comprendido entre el 2012 y el 2020.
- 1.5. En Costa Rica, como puede observarse en el Gráfico Nro 1, en los últimos años, el gasto de capital del sector público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), pasó de 5,7% en 2011 a 3,6% en 2018 y, como participación en el gasto total del sector público², pasó de 18,5% en 2011 a 11,6% en 2018, lo que evidencia un deterioro en términos relativos de la inversión pública del país.

OBJETIVOS

- 1.6. Efectuar una valoración sobre la gobernanza de la Inversión Pública y de la implementación de sus principales componentes.

ALCANCE

- 1.7. La auditoría de carácter especial comprendió la revisión del funcionamiento del conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo ordenar el Proceso de la Inversión Pública, en el periodo comprendido entre el 2015 y el 2018, ampliándose en los casos en que se consideró necesario. Los procesos presupuestarios no están contemplados dentro del alcance de la presente auditoría.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.8. Los criterios de auditoría utilizados en la fase de examen fueron remitidos el 26 de julio de 2018 mediante el oficio N° DFOE-SAF-0350 (10418), los cuales fueron discutidos el 23 de julio de 2018, con la administración del Ministerio de Planificación Nacional y Política Nacional (MIDEPLAN).

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.9. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.10. De conformidad con los criterios expuestos, la Contraloría realizó una verificación del funcionamiento del Proceso de Inversión Pública, según se establece en la normativa vigente. Dicha verificación se realizó mediante la aplicación de varios instrumentos: una encuesta aplicada a todas las entidades públicas, dos talleres con funcionarios que participan en el proceso de inversión pública de distintas entidades, entrevistas tanto con los analistas de la Unidad de Inversión Pública (UIP) de MIDEPLAN, como con funcionarios de las Secretarías Sectoriales y, además, se efectuaron consultas específicas, vía oficio, a distintos actores con funciones en los procesos de inversión pública.

¹ Fuente: Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012 (EII,LAC,DB) y Boletín Fal N.332. (www.cepal.org/transporte).

² Memorias Anuales de la Contraloría General de la República de Costa Rica. 2017 y 2018.

- 1.11. Asimismo, se realizó una revisión de 16 casos de proyectos, los cuales fueron seleccionados del Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) 2015-2018 y de la base de datos del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), de acuerdo con los criterios de materialidad, importancia estratégica y representación de los diferentes sectores³.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.12. Las primeras experiencias en América Latina a partir de las cuales se desarrolló la idea de los sistemas nacionales de inversión pública datan del año 1982 cuando la Oficina de Planificación Nacional del Gobierno de Chile, con la cooperación técnica de las Naciones Unidas, inició la implementación de un sistema de normalización e información sobre los proyectos de inversión pública. A la exitosa experiencia chilena se fueron uniendo otros países latinoamericanos; en particular destacan las experiencias de Colombia, Bolivia y Perú⁴.
- 1.13. Según la CEPAL⁵, un sistema nacional de inversión pública es un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público, y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública, que tienen el propósito de preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, los planes y los programas de desarrollo.
- 1.14. De igual forma, ese mismo documento señala que los principios que sustentan un sistema de inversión pública son: eficiencia en la asignación de recursos, compatibilidad de políticas, planes y programas de desarrollo, delimitación de responsabilidades, oportunidad y racionalidad en la toma de decisiones, complementariedad de esfuerzos, sostenibilidad operativa, centralización normativa y descentralización operativa.
- 1.15. Los beneficios plausibles que se generan a partir del adecuado funcionamiento de estos sistemas son: mejora de la calidad de los proyectos, disminuye el riesgo de que los recursos se utilicen ineficientemente y promueve que los proyectos alcancen sus objetivos y que tengan mayor impacto en el desarrollo económico y social del país. No obstante, según la Cepal, para el alcance de estos beneficios se requiere de un adecuado marco legal e institucional, una estructura organizativa que promueva la continuidad del esfuerzo, el desarrollo de metodologías apropiadas para las distintas fases del ciclo de vida del proyecto y de una adecuada capacitación de los distintos actores para la mejor implementación de la metodología.

"...las organizaciones con prácticas desarrolladas de dirección de proyectos, procesos de realización de beneficios, prácticas de gestión de portafolios y prácticas de dirección de programas y aquellas con una alta agilidad organizativa, logran todos resultados considerablemente mejores, en comparación con sus contrapartes menos avanzadas en las prácticas de dirección de proyectos"

*Pulso de la Profesión, PMI, 2013.
El alto costo del bajo desempeño*

³ De igual forma, se analizaron algunos casos incluidos en la propuesta realizada por la firma Santiago Consultores "Elaboración de una Propuesta para el Fortalecimiento de los Programas y/o Proyectos de Inversión de Obra Pública en Costa Rica." Santiago Consultores. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Enero 2018.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desarrollo histórico de los SNIP en la región. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/52956/SNIP_Desarrollo_historico.pdf

⁵ Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco. "Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado". Cepal, Serie Manuales, 34. Naciones Unidas Agosto 2004.

- 1.16. En esa misma línea, el Project Management Institute (PMI), líder mundial en gestión de proyectos, en su publicación “Pulso de la profesión”⁶ señala que: “cuando se emplean prácticas comprobadas de gestión de proyectos, las organizaciones experimentan un mayor éxito”; de hecho, reafirma que las organizaciones de alto desempeño han adquirido dominio en las prácticas de gestión de proyectos, razón por la cual logran ahorros sustanciales en relación con aquellas de bajo desempeño.
- 1.17. La normativa nacional, en particular el Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública (RSNIP) y el Reglamento de Sistema Nacional de Planificación (RSNP) pretenden establecer los procesos de la inversión pública costarricense, el primero desde la perspectiva de un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el segundo como un Subsistema de Inversiones Públicas (SSIP). A los efectos del presente estudio nos referiremos a dichos sistemas como el **Proceso de Inversión Pública**.
- 1.18. Según la normativa nacional, en particular el RSNIP, los procesos de inversión pública comprenden “el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión en la Administración Pública Central y Descentralizada, para poder concretar los proyectos de inversión más rentables para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental.”⁷.
- 1.19. En forma consistente, el RSNIP y el RSNP establecen que el objetivo y la finalidad de los procesos de inversión pública es el de “lograr una utilización óptima de los recursos públicos que se destinan a la inversión pública para el cumplimiento de los objetivos estatales, conforme con criterios de economía, efectividad, gradualidad y calidad de los proyectos de inversión.”⁸.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.20. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el 07 de octubre de 2019 en las oficinas de MIDEPLAN, donde estuvieron presentes los siguientes funcionarios de MIDEPLAN: María del Pilar Garrido Gonzalo (Ministra), Daniel Soto Castro (Viceministro), Álvaro González Hernández (Asesor) y Marco Jiménez Rodríguez (Auditor Interno)
- 1.21. El borrador del presente informe se entregó, en versión digital, a la Ministra de MIDEPLAN, MSc. María del Pilar Garrido Gonzalo, mediante el oficio N° 15360 (DFOE-SAF-0543) del 11 de octubre de 2019, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.

⁶ Pulse of the Profession. Success in Disruptive Times | Expanding the Value Delivery Landscape to Address the High Cost of Low Performance. 2018.

⁷ DE-34694-PLAN-H Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública. Artículo 2.

⁸ DE-34694-PLAN-H, artículo 1. DE-37735-PLAN Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación. Artículo 44.

SIGLAS

1.22. Siglas utilizadas en este informe:

SIGLA	Significado
BPIP	Banco de Proyectos de Inversión Pública
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
IF	Institución Formuladora
LAFRPP	Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
LCA	Ley de Contratación Administrativa
LGAP	Ley General de Administración Pública
LGCI	Ley General de Control Interno
LPN	Ley de Planificación Nacional
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
NCI-SP	Norma de Control Interno del Sector Público
NPLP	Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PEN	Plan Estratégico Nacional
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNS	Plan Nacional Sectorial
RLCA	Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa
ROPE	Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo
RSNIP	Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública
RSNP	Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SS	Secretaría Sectorial / Secretaría de Planificación Sectorial
SSIP	Subsistema de Inversión Pública
UE	Unidad Ejecutora de Proyectos
UPI	Unidad de Planificación Institucional
UIP	Unidad de Inversiones Públicas

2. Resultados

METODOLOGÍAS DE FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

- 2.1. Una metodología es un sistema de prácticas, técnicas, procedimientos y reglas utilizado por quienes trabajan en una disciplina. Para el caso concreto que nos ocupa, una metodología es un conjunto definido, documentado y detectable de políticas, prácticas, procesos, herramientas, técnicas y plantillas que proporcionan orientación sobre cómo deben ser formulados, evaluados y ejecutados los proyectos dentro de una organización⁹.
- 2.2. Una metodología debe reflejar el tamaño, la duración, la complejidad, de cada proyecto, debe adaptarse a la industria, la cultura organizacional, y el nivel de madurez de la gestión de procesos organizacionales. En general, una metodología se deriva de un marco de referencia estándar de gestión de proyectos¹⁰.

Inexistencia de un marco metodológico para todo el ciclo de vida del proyecto

- 2.3. Como se mencionó previamente, el objetivo y la finalidad de los Procesos de Inversión Pública es el de lograr una utilización óptima de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos estatales, apegado a los principios de economía, eficiencia, eficacia y calidad de la inversión; por lo que se debe disponer del desarrollo de un conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que permitan concretar los proyectos de inversión más rentables para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental.
- 2.4. Para tales efectos, se estableció¹¹ la implementación de un sistema integral de análisis, seguimiento y evaluación del **ciclo de vida de los proyectos de inversión pública**, el cual se define como el proceso de transformación o



⁹ Sean Whitaker, BA, MSc, MBA, PMP. "The Benefits of Tailoring: Making a Project Management Methodology Fit" White Paper ©2014 Project Management Institute, Inc.

¹⁰ Ver, como ejemplo, Guía para el cuerpo de conocimientos de gestión de proyectos (Pmbok® Guide) del PMI.

¹¹ DE-34694-PLAN-H, Art.6

maduración que experimenta todo proyecto de inversión a través de su vida, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados. El ciclo de vida está conformado por fases y estas, a su vez, por etapas, las cuales se definen de la siguiente forma:

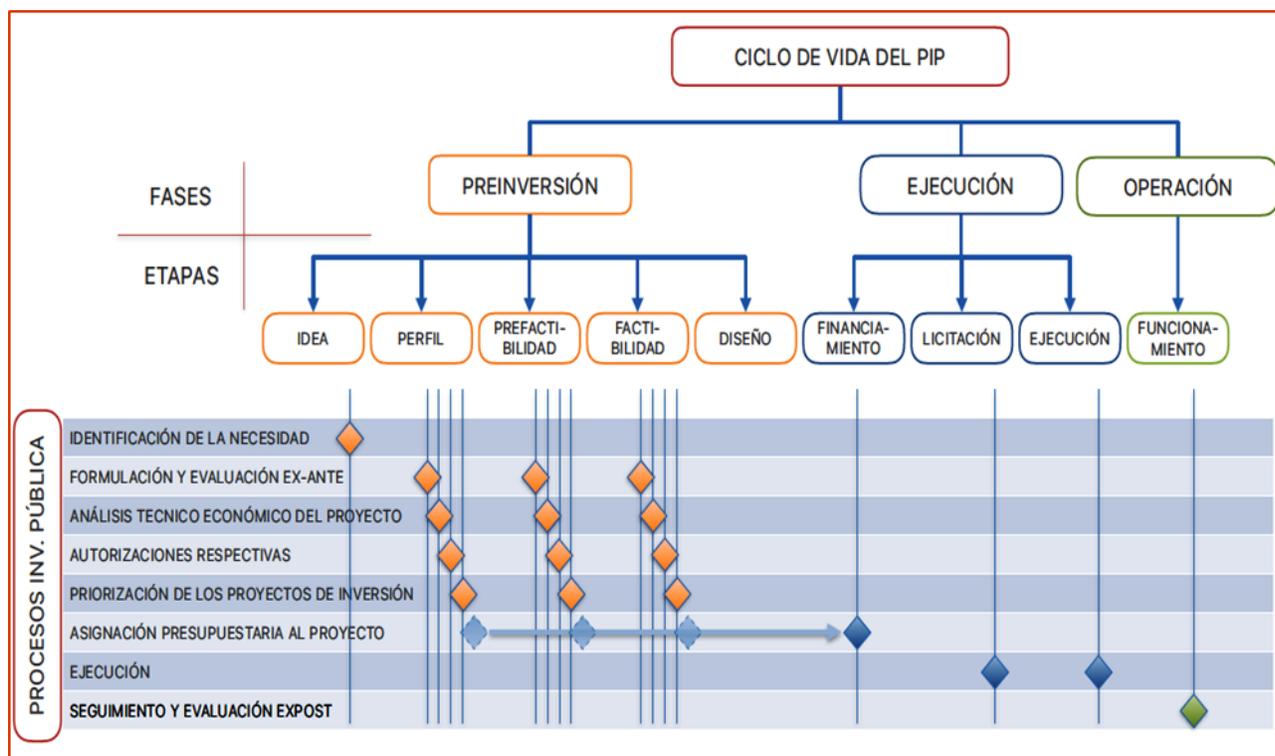
- I. **Preinversión**, que consta de cinco etapas: Idea, Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad y Diseño.
 - II. **Ejecución**, que comprende las etapas de financiamiento, licitación o adjudicación y ejecución.
 - III. **Operación**, que es la fase de funcionamiento del proyecto, donde éste se pone en marcha para generar los bienes y servicios previstos en la preinversión.
- 2.5. Además el artículo 7 del RSNIP (Figura Nro 1), define “el proceso de inversión pública como el conjunto de actividades y tareas, sistematizadas, destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, mediante cualquier forma de financiamiento” y que, para alcanzar esta meta, el proceso de inversión pública tendrá las etapas y acciones interrelacionadas que se muestran en la Figura Nro 2.
- 2.6. Por otra parte, uno de los componentes de los Procesos de Inversión Pública, definidos tanto por el SNIP¹² como por el SSIP¹³, son los lineamientos, las metodologías y los procedimientos de inversión pública, los cuales permiten ordenar los procesos de inversión pública. Pese a que en el caso del SNIP, uno de sus componentes pareciera enfocarse en las Metodologías de Formulación y Evaluación de proyectos, lo cierto es que, como se indicó anteriormente, la norma es clara en abarcar todo el ciclo de vida del proyecto.
- 2.7. Como parte de las funciones de MIDEPLAN, en su rol de **Ente Rector**¹⁴, está el orientar la inversión pública de los órganos y entes bajo su cobertura, **emitir las normas jurídicas y técnicas** y los procedimientos de inversión pública, así como, poner en operación en forma gradual cada uno de los **componentes** del **SNIP**.

¹² DE 34694. Art.3, incisos a y b.

¹³ DE 37735. Art. 47, inciso a.

¹⁴ DE 34694-PLAN-H. Art. 9, incisos a, c y e.

Figura Nro. 2
Del Proceso de Inversión Pública y el Ciclo de Vida del Proyecto



Fuente: Elaboración propia con base en los artículo 6 y 7, DE 34694

- 2.8. Para ello, la normativa¹⁵ señala que la **UIP** se encargará de la administración y de la ejecución de las acciones pertinentes que posibiliten el correcto funcionamiento de los procesos de inversión pública y entre las funciones¹⁶ de este órgano operativo, se establece: “presentar a los **despachos las normas, procedimientos y metodologías para la formulación, evaluación y presentación de proyectos de inversión** en los términos que se indica en este Reglamento; preparar y actualizar periódicamente las guías metodológicas generales o específicas relativas a las **diferentes etapas del ciclo de vida del proyecto de inversión pública**”. (El resaltado no es del original).
- 2.9. Es importante subrayar que, si bien es cierto el desarrollo de los contenidos de la normativa de inversión hacen referencia expresa a aspectos que se relacionan más con la fase de preinversión, el desarrollo normativo también es preciso en señalar que las metodologías sí se refieren a las diferentes etapas del ciclo de vida del proyecto de inversión pública.
- 2.10. Por su parte, la normativa del **RSNP**¹⁷, consistente con el requerimiento de gestionar todo el ciclo de vida del proyecto, le establece a las instituciones la responsabilidad de identificar, formular, ejecutar y evaluar los proyectos de inversión pública de conformidad con los lineamientos,

¹⁵ DE 34694-PLAN-H. Art 10.

¹⁶ DE 34694-PLAN-H Artículo 11 incisos b y d

¹⁷ DE 37735-PLAN Artículo 51, inciso a.

- metodologías y procedimientos del Subsistema y, en esa misma línea, la normativa le dispone¹⁸ a MIDEPLAN emitir los manuales técnicos que sean necesarios para su implementación.
- 2.11. Asimismo, con el fin de sustentar el funcionamiento del SNP, y fortalecer las competencias del Rector, se establece el **principio de Vinculación**¹⁹, el cual establece que las disposiciones de rectoría generadas en el SNP tendrán carácter obligatorio para las instituciones.
- 2.12. Al respecto, en el año 2010, MIDEPLAN publicó el documento “*Guía Metodológica General para la Identificación Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública*” y, entre los años 2011 y 2012 publicó ocho guías específicas, las cuales se muestran en el cuadro Nro 2.
- 2.13. No obstante, de los resultados obtenidos en los talleres realizados con las SS y con los funcionarios de las entidades públicas vinculados a la gestión de proyectos de inversión²⁰, se logró determinar que las guías no cuentan con herramientas adecuadas para su implementación y abarcan solo la etapa de perfil de la fase de preinversión del proyecto, tal como se muestra en el Cuadro Nro 1.
- 2.14. Según la percepción de los funcionarios que asistieron a los talleres²¹, los contenidos de estas guías son generales, poco claros y, a pesar de que tienen una orientación hacia el objetivo a alcanzar, no se profundiza en la estrategia ni en el método para alcanzarlo. Es decir, son documentos que establecen el “qué” hacer pero no el “cómo” deben efectuarse los estudios de preinversión.
- 2.15. Además, de la revisión efectuada por esta Contraloría General, se evidenció que estas guías son de poca utilidad para el desarrollo de las etapas posteriores de prefactibilidad y de factibilidad; de hecho, la mayoría de estas guías, señalan que establecen los requerimientos técnicos para la elaboración de los estudios en el nivel de perfil del proyecto y que, cuando se requiere avanzar hacia la prefactibilidad y la factibilidad, sólo facilitan las condiciones para el establecimiento de los términos de referencia. En general, estas guías carecen de los niveles de definición de los contenidos para las etapas de prefactibilidad y de factibilidad según tipo de proyecto, y no establecen lineamientos para que los sectores las definan.

¹⁸ DE 37735. Art 81.

¹⁹ DE 37735. Art 5, inciso n.

²⁰ Taller: Gobernanza del Sistema Nacional de Inversión Pública y Dictamen de Viabilidad Técnica de los Proyectos de Inversión, realizado el 20 de setiembre de 2018. Y Taller: Gestión de Proyectos de Inversión en Costa Rica, realizado el 26 y 27 de setiembre.

²¹ Talleres: Gestión de Proyectos de Inversión en Costa Rica, realizados el 26 y 27 de setiembre de 2018.

Cuadro Nro. 1

Guías Metodológicas elaboradas por MIDEPLAN según fase del ciclo de vida del proyecto

Fecha Publicación	Guía	Preinversión			Ejecución	Operación
		Perfil	Prefactibilidad	Factibilidad		
Febrero 2010	Guía Metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública	✓	✗	✗	✗	✗
Noviembre 2011	Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Infraestructura, Equipamiento y Operación Policial en Costa Rica	✓	✗	✗	✗	✗
Noviembre 2011	Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Instalaciones y Equipamiento de CEN CNAI en Costa Rica	✓	✗	✗	✗	✗
Marzo 2012	Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Capacitación y Formación en el Sector Público Costarricense	✓	✗	✗	✗	✗
Marzo 2012	Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Infraestructura Vial en Costa Rica	✓	✗	✗	✗	✗
Abril 2012	Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Infraestructura en Pequeñas Áreas de Riego en Costa Rica	✓	✗	✗	✗	✗
Abril 2012	Guía Metodológica para la Preparación y Evaluación de Proyectos de Sitios de Disposición Final de Residuos Sólidos Ordinarios	✓	✗	✗	✗	✗
Abril 2012	Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario en Costa Rica	✓	✗	✗	✗	✗
Abril 2012	Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de construcción y equipamiento de centros educativos en Costa Rica	✓	✗	✗	✗	✗

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en la página web de MIDEPLAN.

- 2.16. No obstante, en tres guías (Acueductos y alcantarillados sanitario, Infraestructura vial, y Disposición final de residuos), pese a ser similares al resto, la UIP de MIDEPLAN apunta que el alcance de estas guías se aclaró para indicar que tienen como propósito orientar en la elaboración de los estudios de preinversión, partiendo desde la etapa de perfil.
- 2.17. Al respecto, las guías señaladas establecen lo siguiente: “...El proceso de análisis de los proyectos en la fase de preinversión corresponde a la elaboración de los estudios de perfil, prefactibilidad y factibilidad. Dichos estudios deben tener la misma estructura y contenido, pero el tipo de información, cantidad de variables, profundidad y confiabilidad del análisis se incrementa conforme se pasa de un estudio a otro. Por ello, estos estudios se convierten en poderosos instrumentos de decisión sobre el uso de los escasos recursos públicos/ ...Dicha guía tiene como propósito orientar a las instituciones en la elaboración de los estudios de preinversión, partiendo desde la etapa de perfil. La guía brinda los lineamientos generales sobre el contenido de los diferentes estudios, con el fin de facilitar su proceso de elaboración y las condiciones para el establecimiento de términos de referencia, en caso de que alguno de los estudios se contrate...”
- 2.18. Sin embargo, a pesar de que la UIP señala²² que el tipo de información, la cantidad de variables, la profundidad y la confiabilidad del análisis se incrementa conforme se avanza de la etapa de perfil a la de prefactibilidad y, si procede, a la de factibilidad; no se encontró evidencia de que los criterios y atributos señalados se hubieran formalmente establecido y debidamente documentado en norma técnica por parte de MIDEPLAN.
- 2.19. De hecho, a manera de ejemplo, de la revisión de la “**Guía Metodológica para la Identificación Formulación y Evaluación de Proyectos de Infraestructura Vial**”, en particular los aspectos de los estudios técnicos preinversionales asociados con la Ingeniería, estudios que son determinantes para el éxito de este tipo de proyectos, se logra evidenciar que las áreas que deben

²² Oficio AI-064-18, de 14 diciembre de 2018.

- cubrir los estudios de preinversión están apenas indicados, y no contienen ninguna referencia sobre el alcance y profundidad de sus contenidos, ni de directrices hacia los sectores para que se desarrollen guías metodológicas específicas²³.
- 2.20. Aunado a lo anterior, la UIP²⁴ indicó: “los lineamientos emitidos en las guías **tienen que ser generales** para que las instituciones los puedan ajustar a su cartera de proyectos, información requerida, análisis establecidos y nivel de incertidumbre que se maneja en cada etapa de la Fase de Preinversión... / Asimismo, las guías brindan las orientaciones que deben complementarse con la experiencia y experticia del equipo gestor del proyecto.../ ...cada institución tiene la posibilidad de ajustar y definir los contenidos de acuerdo al tipo de proyectos que maneja en su cartera, proceso en el cual la Unidad de Inversiones Públicas puede asesor (sic) y brindar el apoyo requerido”.
- 2.21. Sin embargo, esta Contraloría General no encontró evidencia de que tales efectos se hayan producido en las SS, salvo muy pocas excepciones, ni se logró evidenciar que las UPI’s hubieran desarrollado normativa interna para establecer el alcance y profundidad de las etapas de perfil, prefactibilidad y de factibilidad de la fase de preinversión de los proyectos, ni de que se hubieran emitido, con la formalidad debida, por parte de MIDEPLAN, directrices que orientarán a las entidades a desarrollar sus propios instrumentos.
- 2.22. La problemática identificada en cuanto a la generalidad de las metodologías, se agudiza al considerar la importancia del criterio especializado y experto que indica la UIP debe existir para la adecuada interpretación e implementación de esta metodología. Al respecto, mediante encuesta²⁵ realizada por esta Contraloría, se logró evidenciar que, dentro de las instituciones a las que le aplica la normativa de inversión pública²⁶, cerca del 70% de los funcionarios a cargo del proceso de formulación y evaluación de proyectos tienen un nivel básico o no cuentan con la especialización necesaria para llevar a cabo esta gestión.
- 2.23. Otro aspecto a destacar es la ausencia de una revisión y actualización periódica y constante, por parte de MIDEPLAN, de las metodologías vigentes. Sobre este aspecto, la UIP informó²⁷ que cuenta con un procedimiento para la actualización de las guías metodológicas generales o específicas, denominado: “**Proceso de elaboración, actualización, validación y divulgación de guías metodológicas de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública**”, el cual fue formalizado en el año 2010 y se ejecutó, de noviembre 2011 a abril 2012, en 3 ocasiones, generando como resultado la emisión de las 8 guías específicas que existen a la fecha. Posteriormente, en octubre de 2014, se volvió a ejecutar dicho procedimiento y, como resultado,

²³ Por ejemplo la Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Infraestructura Vial en Costa Rica en su punto **2.2.5 Ingeniería, establece:** “La ingeniería del proyecto consiste en determinar el tipo de inversiones con base en las normas de diseño sobre infraestructura, instalaciones, maquinaria y equipamiento básico que se requiere, dada la alternativa tecnológica seleccionada./ Esto quiere decir que la ingeniería es un aspecto complementario al componente tecnológico./ En el caso de proyectos de infraestructura vial los estudios a realizar cubren las siguientes áreas: • Topografía • Hidráulica • Suelos • Diseño geométrico • Diseño de pavimentos/ Esto con el fin de obtener los planos, preliminares o definitivos, y especificaciones de las obras viales bajo estudio.

²⁴ Oficio AINV-003-19, de 08 de febrero de 2019.

²⁵ Realizada entre los meses de agosto y setiembre 2018 a instituciones del sector público, donde participaron un total de 108 instituciones de las cuales 51 entidades pertenecen al SNIP.

²⁶ Para la definición de las instituciones que conforman el SNIP se utilizó la lista de instituciones detallada por MIDEPLAN mediante DM-107-17 de 27 de febrero de 2017 y reiterada en oficio AINV-007-19 de 07 de marzo 2019.

²⁷ Oficio N° AINV-003-19 del 8 de febrero de 2019.

- se elaboró la Metodología de análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil²⁸.
- 2.24. Además, la UIP indicó²⁹ que las Guías Metodológicas no han sido actualizadas, principalmente porque su contenido se encuentra aún vigente y no se requieren cambios y, porque cuando se requiere profundizar en algunos elementos de formulación y evaluación de proyectos, se han generado instrumentos nuevos que complementan las guías³⁰.
- 2.25. No obstante, la revisión del procedimiento realizada por esta Contraloría permitió determinar que no contiene criterios detallados que establezcan, dentro de un proceso de mejoramiento continuo de su contenido, de su alcance, de su aplicabilidad y de su nivel de profundidad y de detalle, la periodicidad y la formalidad de las revisiones, ni contiene los instrumentos de evaluación de estas guías, ni la participación de las entidades públicas como partes interesadas en el proceso de actualización. Adicionalmente, no se encontró evidencia de que, posterior a octubre 2014, se haya ejecutado el procedimiento, ni tampoco se aportaron los criterios que le sirvieron de parámetro para indicar que el contenido de las guías (general y específicas), emitidas entre los años 2010 y 2012, se encuentra aún vigente.
- 2.26. Asimismo, el estudio efectuado logró evidenciar que se carece de metodologías, normas técnicas, lineamientos y procedimientos particulares para las otras fases y etapas del ciclo de vida del proyecto, como lo son la fase de ejecución y la fase de operación.
- 2.27. Sobre el particular, MIDEPLAN indicó³¹ que para la fase de ejecución se cuenta con la **Directriz 084-PLAN y su Anexo** en donde se encuentra el procedimiento para darle el seguimiento a los proyectos de inversión pública y, para la fase de operación, las instituciones cuentan con el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas.
- 2.28. Agrega la UIP³² que “cuando las instituciones, en el cumplimiento de la evaluación ex-post de los proyectos de inversión, requieran apoyo del **Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN**, y de la **UIP**, se coordinarán sesiones de trabajo, reuniones y/o talleres para apoyar a los funcionarios que lo soliciten. **Pero esta dinámica también depende del tipo de evaluación seleccionada por la entidad responsable.**” (el resaltado no es del original)
- 2.29. A pesar del apoyo que pueda realizar MIDEPLAN en los procesos de evaluación y seguimiento, debe tenerse presente que, del análisis realizado por esta Contraloría a los documentos mencionados, se logró evidenciar que no constituyen una metodología, ni son normas técnicas, ni lineamientos, ni procedimientos que establezcan los requerimientos mínimos, tanto técnicos como de gestión para la planificación, el control y la ejecución de la **fase de ejecución de los proyectos** ni de sus etapas. Del mismo modo, tampoco, orientan, en este mismo sentido, en la **fase de operación** de los proyectos, normalmente asociados con la planificación, la presupuestación, la ejecución y el control del **mantenimiento**.
- 2.30. En torno a este tema, la **UIP** indicó³³, **refiriéndose expresamente a una grave inconsistencia del RSNIP**, que “la normativa le otorga a ese Ministerio un rango de acción más amplio que la

²⁸ Oficio AINV-007-19 de 07 de marzo 2019.

²⁹ Oficio N° AI-064-18 del 14 de diciembre de 2018.

³⁰ Guía y Manuales de Usuario del Sistema Delphos, Metodología de análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil y Documentos y archivos de Precios Sociales.

³¹ Oficio N° AI-064-18, del 14 de diciembre de 2018.

³² Oficio N° AI-064-18, del 14 de diciembre de 2018.

³³ Oficio N° AI-064-18, del 14 de diciembre de 2018.

obligatoriedad de aplicación por parte de las entidades que conforman el SNIP”, razón por la cual, existe un vacío para la implementación de herramientas, procedimientos y metodologías de las fases de ejecución y operación. Ante esta situación, las labores que realiza el Rector han estado enfocadas en priorizar la elaboración de instrumentos que tienen un efecto directo en el accionar de las instituciones³⁴ y, no ha elaborado metodologías más específicas a nivel de ejecución y operación, dado que las instituciones no tienen la obligatoriedad a nivel normativo para emplear las herramientas metodológicas que **contemplan todo el ciclo del proyecto**³⁵.

- 2.31. Sobre el particular, el RSNIP debe integrarse con el RSNP, dado que ambos regulan el Proceso de Inversión Pública, en ese sentido, este último aporta la normativa necesaria para que toda metodología y herramienta establecida por el Rector sea de carácter vinculante³⁶ y reafirma a las instituciones el requerimiento de identificar, formular, ejecutar y evaluar los proyectos acorde con los lineamientos, metodologías y procedimientos del SSIP. Además, como complemento a este articulado, recientemente, el RSNP le otorgó a MIDEPLAN la potestad de emitir los manuales técnicos que considere necesarios para el adecuado funcionamiento del SNP³⁷.
- 2.32. Vale señalar, que esta Contraloría logró evidenciar que, para los **PIP** que requieren crédito, el Ministerio de Hacienda, fundamentado en la normativa sobre crédito externo, generó una guía metodológica para la fase de ejecución de los proyectos³⁸, la cual se fundamenta en buenas prácticas reconocidas internacionalmente documentadas por el **PMI**, y es de acatamiento obligatorio para las Unidades Ejecutoras encargadas de gestionar los proyectos de inversión pública financiados con recursos aportados por organismos internacionales. Al respecto, no se logró evidenciar que, ante la inexistencia de metodologías emitidas por MIDEPLAN para la fase de ejecución, el uso de esta guía se haya generalizado, en todo o en parte, para todos los proyectos de inversión pública.
- 2.33. Además de lo expuesto, es importante señalar que el artículo 7, inciso e) del **SNIP**, establece la **priorización de los proyectos** como parte del **Proceso de Inversión Pública**; sin embargo, según el análisis efectuado por esta Contraloría, si bien estos temas se puntualizan, no llegan a desarrollarse ni reglamentariamente ni metodológicamente.
- 2.34. La referencia normativa asociada a la priorización de las inversiones es genérica y de alto nivel, en ese sentido, la LPN³⁹ establece que le corresponde a MIDEPLAN velar porque los programas de inversión pública, deben ser compatibles con el orden de prioridad establecido en el PND. Este mismo concepto también se recoge en el Art. 8 del Reglamento a la LAFRPP⁴⁰, en el que se le

³⁴ El artículo 16 del Decreto 34694-PLAN-H, otorga responsabilidades a las unidades formuladoras dentro del SNIP: a) Identificar, formular y evaluar sus proyectos de inversión de conformidad con las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos dictadas por MIDEPLAN, que se encuentren vigentes;/ b) Presentar sus proyectos de inversión de conformidad con las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos dictadas por MIDEPLAN y aportar los documentos y anexos que se exijan a la respectiva rectoría;/ c) Efectuar los estudios de preinversión de acuerdo con las herramientas metodológicas vigentes; y/ d) Presentar el estudio de preinversión, cuando éste se requiera, acompañado de antecedentes complementarios de la información según sector de la actividad económica.

³⁵ Oficio N° AI-064-18 del 14 de diciembre de 2018.

³⁶ Principio de Vinculación, Artículo 5. DE 37735-PLAN-H.

³⁷ Artículo 81. DE 37735-PLAN-H. Reformado por el artículo 2° del decreto ejecutivo N° 41483 del 14 de noviembre del 2018.

³⁸ Dirección de Crédito Público. (2016) Metodología para el Seguimiento de Programas/Proyectos de Inversión Pública financiados con Endeudamiento Público

³⁹ Ley N° 5525 del 02/05/1974. Art.9.

⁴⁰ DE 32988 de enero del 2006

instruye a MIDEPLAN a establecer el sistema nacional de inversión pública, determinando la relevancia de la priorización de los proyectos en este sistema.

- 2.35. En atención a la normativa aplicable, en particular el Art.8 recién señalado, las NTLP en sus acápite 1.5⁴¹ y 1.16⁴² establecen que la entidad deberá formular un Programa Institucional de Inversión Pública (PIIP), debidamente fundamentado en las prioridades de inversión de mediano plazo (5 años); de igual forma, establece el requerimiento de ligar la programación y la presupuestación en función de las prioridades institucionales de los proyectos de inversión.
- 2.36. Sin embargo, producto del análisis efectuado no se encontró evidencia de la existencia de un portafolio de proyectos priorizado, ni de que se hubieran desarrollado, por parte de MIDEPLAN, las guías metodológicas en donde se definan los criterios, las técnicas, y las herramientas para que las entidades puedan establecer las prioridades institucionales y así formular el PIIP. Al efecto, considerando la normativa existente, es criterio de esta Contraloría, que el rector de la inversión pública tiene toda la potestad jurídica para la elaboración de las metodologías para todo el ciclo de vida del proyecto y para todo el proceso de inversión pública.
- 2.37. Se debe tener presente que una metodología es una herramienta que ayuda a estandarizar, estructurar y organizar los procesos de manera que se propicie la eficiencia en ellos, por tanto, su inexistencia, o excesiva generalidad, potenciará los riesgos de efectos negativos en la calidad de los proyectos.
- 2.38. Es importante subrayar que, entre los factores de éxito de un proyecto, se considera la escogencia correcta de las metodologías y de las herramientas a utilizar, así como la experiencia obtenida en su utilización⁴³. A pesar de ello y de que la normativa le requiere a MIDEPLAN la generación de metodologías para el ordenamiento de los procesos de inversión pública, las guías metodológicas elaboradas solo abarcan las etapas iniciales de la evaluación ex ante, no encontrándose evidencia de la existencia de guías metodológicas para los procesos de priorización, de ejecución de proyectos, de mantenimiento, ni de evaluación ex post. Con el propósito de llenar el vacío metodológico evidenciado por esta Contraloría, y con fundamento en el marco metodológico que debe elaborar MIDEPLAN para todas las fases del ciclo de vida del proyecto, ese ministerio debe generar los marcos metodológicos, establecer las directrices, y efectuar la debida supervisión, para que cada sector elabore sus propias metodologías, con el nivel de especificidad y profundidad adecuado a la naturaleza, la complejidad y la materialidad de los proyectos propios de cada sector.

⁴¹ NTLP 1.5 Elaboración del Programa Institucional de Inversión Pública (PIIP): El PIIP será formulado por la institución estableciendo sus prioridades de inversión de mediano plazo (5 años), considerando los lineamientos establecidos en el SNIP y el Artículo 8 del Reglamento de la Ley 8131 Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Decreto Ejecutivo 32988 H-MP-PLAN). Los proyectos que se incorporen en el PIIP deben registrarse en el BPIP al menos un año antes de su incorporación en la Programación Presupuestaria y Plan Operativo Institucional (POI). El MIDEPLAN emitirá el dictamen de vinculación con el PND tres meses después de su presentación.

⁴² NTLP 1.16 Establecimiento de prioridades de los proyectos de inversión: Antes de iniciar el proceso presupuestario para el año siguiente establecido por el Ministerio de Hacienda y con el propósito de ligar la programación y la presupuestación, los jerarcas institucionales con el apoyo de las UPI's, deben establecer y señalar las prioridades institucionales de los proyectos de inversión que programarán para el período siguiente, considerando únicamente los proyectos registrados en el BPIP al 30 de abril de cada año para los Ministerios y al 30 de setiembre para el resto de las instituciones públicas.

⁴³ Joslin, R. & Müller, R. (2014). The impact of project methodologies on project success in different contexts. Paper presented at Project Management Institute Research and Education Conference, Phoenix, AZ. Newtown Square, PA: Project Management Institute.

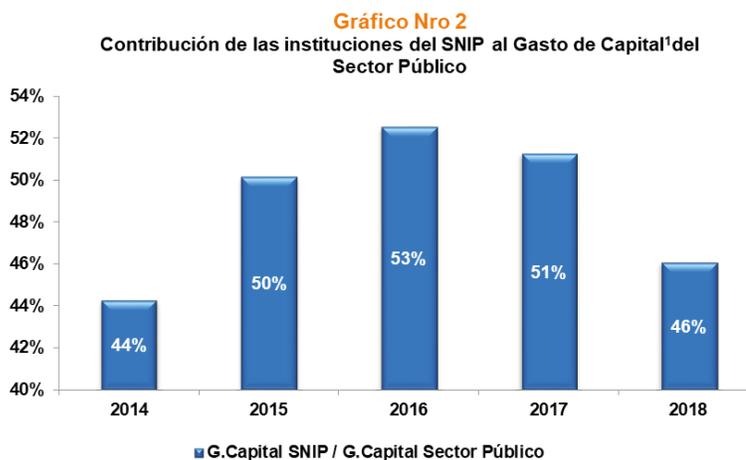
- 2.39. La generalidad de las guías existentes, unido a la poca especialización de los funcionarios encargados del proceso de inversión pública, se convierte en una fuerte restricción que dificulta el logro de los objetivos institucionales, sectoriales y nacionales.

GOBERNANZA DEL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA

- 2.40. La gobernanza juega un papel fundamental en la eficiencia y en la eficacia del Proceso de Inversión Pública, en términos de lograr los efectos sociales y económicos esperados según la estrategia nacional, sectorial y local.
- 2.41. En ese contexto, los proyectos deben operar dentro de una serie de restricciones impuestas por la organización a través de su estructura y de su marco de gobernanza, marco que se expresa en políticas, normas, procedimientos, sistemas y procesos organizacionales. El marco de gobernanza se refiere a una serie de disposiciones estructurales, que se establecen en todos los niveles de la organización con el propósito de influir en el comportamiento de sus miembros. Proporciona la estructura, los procesos, los modelos de toma de decisiones, los roles y responsabilidades, y las herramientas para gestionar su ciclo de vida, a la vez que le permite apoyarlo y controlarlo para crear productos, servicios o resultados exitosos que logren las metas estratégicas y operativas de la organización⁴⁴.

Limitación de la cobertura de la normativa que regula los procesos de inversión pública

- 2.42. Modelos latinoamericanos considerados como mejor práctica integran los distintos niveles de gobierno nacional, regional y local en un único cuerpo normativo que regula, prioriza e integra, todos los esfuerzos de inversión. Para tales efectos, estos marcos normativos, en general, poseen rango de ley.
- 2.43. En forma consistente, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), señalan que uno de los pilares de la gobernanza de la inversión pública son los



1: Cifras no consolidadas
Fuente: Elaboración con datos del SIPP

⁴⁴ Project Management Institute, PMI. (2017). La guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK). - Sexta Edición.

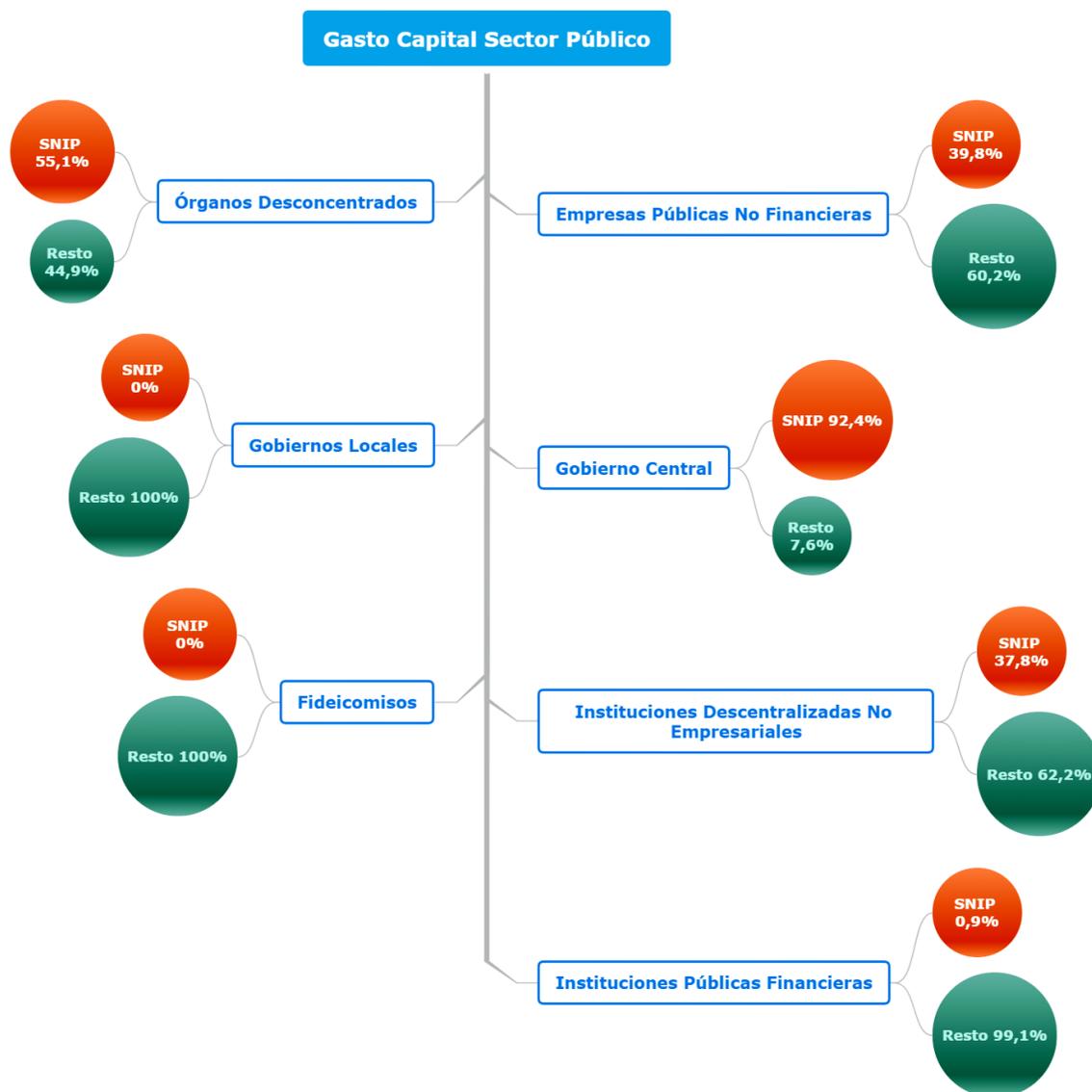
mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones, de los sectores y de los distintos niveles de gobierno⁴⁵.

- 2.44. La normativa aplicable a la inversión pública en Costa Rica, tiene una cobertura muy limitada. La normativa y los procedimientos que establezca el rector del Proceso de Inversión Pública son de carácter vinculante solamente para el 40%⁴⁶ de las instituciones que conforman el sector público.
- 2.45. En términos de gasto de capital, se estima que los Procesos de Inversión Pública aportaron aproximadamente un 51,3% del gasto de capital no consolidado del sector público en el año 2017 y un 46,1% en el 2018, tal como se aprecia en el Gráfico Nro 2.
- 2.46. Considerando las cifras por sector institucional, se observa un claro desequilibrio entre las instituciones que conforman el sistema y aquellas que quedan fuera del ámbito de cobertura de MIDEPLAN, evidenciando la fuerte limitación que enfrenta el país en el objetivo de ordenar los procesos de inversión pública.

⁴⁵ Isidora Zapata, analista de la Unidad de Descentralización, Inversión Pública y Finanzas sub-nacionales de la Sección de Análisis Económico, Estadísticas y Gobernanza Multi-nivel de la OCDE. Taller “Inversión Pública Descentralizada: Intercambio sobre desafíos de gestión y buenas prácticas”, 2014.

⁴⁶ El porcentaje se calcula con la información suministrada por MIDEPLAN mediante oficio DM-107-17 del 27 de febrero de 2017 y considerando la totalidad de instituciones incluidas en el documento “Instituciones y órganos que conforman el Sector Público Costarricense según naturaleza jurídica” publicado por MIDEPLAN en abril de 2019.

Figura Nro. 3
Participación en el gasto de capital no consolidado de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública 2018



Fuente: Elaboración propia con información del SIPP

2.47. La anterior situación se presenta debido a que la Procuraduría General de la República (PGR) señaló⁴⁷ que, en virtud de que los alcances de los procesos de inversión pública han sido desarrollados en el nivel de reglamento, estos forman parte integral y deben interpretarse a partir del marco legal y de la cobertura del SNP. Así, la PGR señala que el ámbito de cobertura de la inversión pública debe ser dimensionado de conformidad con la ley y con la especial autonomía

⁴⁷ Dictamen de la PGR: C-018-2017, de 25 de enero de 2017.
 - 23 -

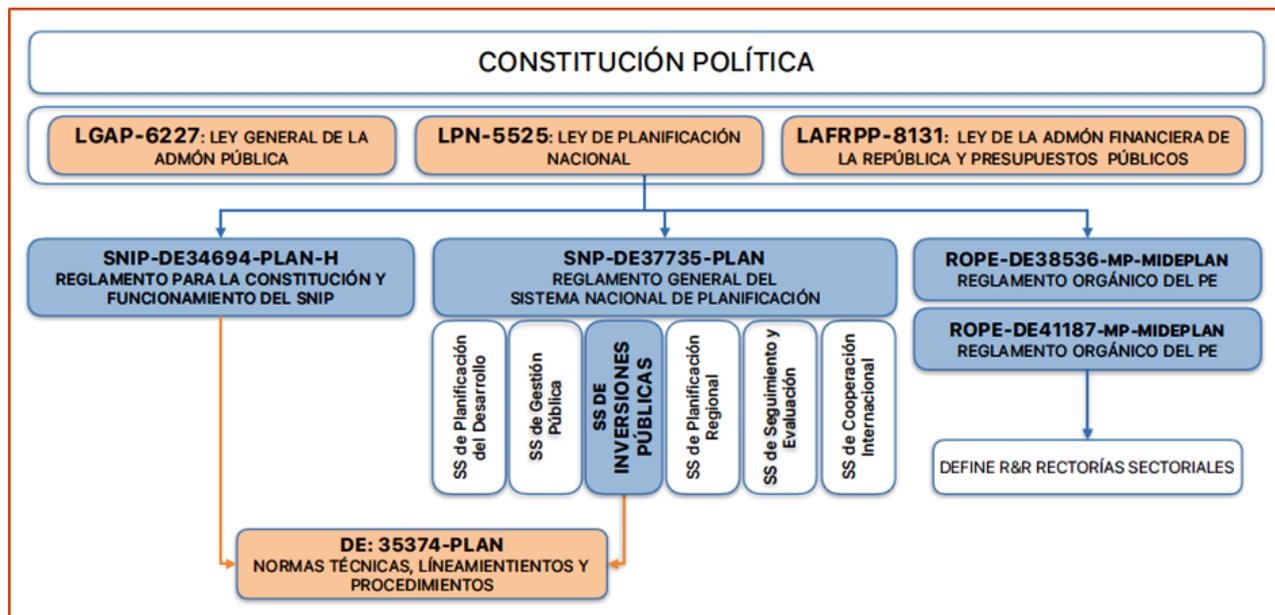
- reconocida constitucionalmente a algunos órganos y entes públicos, dado que no le resultan oponibles las normas reglamentarias.
- 2.48. Consecuentemente, la PGR dictaminó que los procesos de inversión pública podrían aplicar únicamente al Poder Ejecutivo y a sus órganos, a la Administración Descentralizada y a las entidades públicas locales y regionales, así como a las empresas públicas (salvo que el legislador las exceptúe expresamente); quedando fuera del ámbito de cobertura el Poder Legislativo y Judicial, la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social, las universidades estatales, las municipalidades, los bancos del Estado y los entes públicos no estatales, así como aquellos que actúen bajo régimen de competencia (como por ejemplo el Instituto Costarricense de Electricidad y sus empresas y el Instituto Nacional de Seguros).
- 2.49. El alcance limitado de la normativa específica que regula los procesos de inversión pública, ya señalado por la PGR, no permite ordenar, estandarizar, estructurar y coordinar los procesos de manera que se pueda optimizar la utilización de los recursos asignados a la inversión pública; máxime que, para obtener el mayor valor público posible de estos esfuerzos, se requiere de la debida coordinación entre los actores de los distintos niveles de gobierno y de los distintos sectores.
- 2.50. Al respecto el Director del Área de Inversión Pública indica que MIDEPLAN es un actor más del sistema salvo que se dé un cambio vía ley que lo fortalezca. Que existen limitaciones en el nivel normativo que afectan las funciones de MIDEPLAN en el marco del SNIP; por lo que, un cambio en el marco legal se hace necesario. En la administración pasada se propuso un proyecto de Ley de Inversiones Públicas pero no avanzó en sede Legislativa.
- 2.51. Para ordenar el Proceso de Inversión Pública, se requiere de un marco legal apropiado, diseñado a partir de una perspectiva sistémica, que opere en forma descentralizada y debidamente fundamentado en una clara definición de criterios técnicos y de un adecuado sistema de gobernanza multinivel, que promueva la estandarización de los procesos y de los procedimientos para formular, evaluar, priorizar, ejecutar, mantener, controlar, dar seguimiento a los distintos proyectos, independientemente de su fuente de financiamiento, y debidamente registrados y documentados en un sistema unificado de información, de modo que se facilite el mejoramiento continuo sustentado en las lecciones aprendidas.

Inconsistencia de la normativa que regula los procesos de inversión pública

- 2.52. El marco normativo para la inversión pública no se encuentra con desarrollado con rango de Ley, de hecho, es el artículo 9 de la LPN el que da fundamento a los desarrollos reglamentarios posteriores, este artículo señala: *“Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica vigilar que los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural.”*
- 2.53. Con fundamento en este artículo de la LPN, la regulación de los procesos de inversión pública ofrece dos versiones, ambas con el rango de decreto ejecutivo, la del **SNIP**, en primera instancia y, posteriormente, se vuelve a normar la inversión pública, ahora como el **SSIP**, el cual se constituye como uno de los seis Subsistemas del Sistema Nacional de Planificación.
- 2.54. No obstante, entre el **SNIP**, regulado en el DE-34694-PLAN-H, del año 2008 y el **SSIP**, regulado en el DE-37735-PLAN, del año 2013, existen diferencias sustanciales. Es de interés señalar que la

norma que desarrolla el **SSIP** no hace mayor referencia al **SNIP**, ni para integrar su desarrollo normativo en forma coherente, ni para derogarlo, con lo cual ambas normas, a pesar de sus diferencias, se encuentran vigentes.

Figura Nro. 4
De la normativa que regula los Procesos de Inversión Pública



Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes y de los decretos Ejecutivos

- 2.55. De hecho, estos reglamentos norman la misma materia pero en forma distinta, causando inconsistencias que dificultan la integración normativa de estos dos instrumentos, condición necesaria para establecer el “deber ser” de las actuaciones de los distintos actores y de los productos entregables del Sistema, o del Subsistema, de Inversión Pública.
- 2.56. Particularmente, al efectuar un análisis comparativo de ambos reglamentos, se evidencian diferencias importantes en al menos los siguientes puntos: a) definición de los actores y de sus roles y responsabilidades; b) desarrollo del alcance normativo en relación con el ciclo de vida del proyecto; c) definición del modelo de gobernanza y d) definición de los componentes del Proceso de Inversión Pública.
- 2.57. En este contexto, a continuación se muestra, en el Cuadro Nro.2, un detalle del marco normativo en relación con la definición de los actores en el Proceso de Inversión Pública.

Cuadro Nro. 2

Definición de Actores del Proceso de Inversión Pública

SNIP	SSIP
<ul style="list-style-type: none"> • MIDEPLAN como Rector del SNIP. • Unidad de Inversiones Públicas de MIDEPLAN, como órgano operativo. • Rectorías (definidas en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo) • Instituciones formuladoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • MIDEPLAN como Rector del subsistema • Área de Inversiones de MIDEPLAN • Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP) • La Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo • Consejos Sectoriales y Ministro Rector Sectorial • Secretarías Sectoriales • Unidades de Planificación Institucional • Unidades Ejecutoras de proyectos institucionales

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos DE-34694 y DE-37735.

- 2.58. Del análisis de los actores se evidencia que en ambas normas se establece a MIDEPLAN como Órgano Rector de los procesos de inversión pública, y a la Unidad de Inversiones Públicas (UIP) como su órgano operativo, unidad que pertenece al Área de Inversiones de MIDEPLAN. No obstante, de la integración posible de ambas normas, y pese a que sí se establece la responsabilidad de “posibilitar” y de “velar” por el correcto funcionamiento de los procesos de inversión pública, esta normativa no le define a MIDEPLAN, en forma expresa, las funciones apropiadas para la adecuada dirección y supervisión de los procesos de inversión pública.
- 2.59. En particular, el RSNIP le asigna al Órgano Rector como principales funciones: orientar la inversión pública, emitir normas jurídicas y técnicas, así como procedimientos de inversión pública; capacitación permanente en el tema de inversión pública y poner en operación gradualmente los componentes del SNIP⁴⁸. En este contexto, el órgano operativo se encargará de la administración y ejecución de todas las acciones pertinentes que posibiliten el correcto funcionamiento del SNIP⁴⁹.
- 2.60. En lo que se refiere al RSNIP, este marco normativo no le asigna directamente funciones al Órgano Rector, no obstante, si le asigna funciones al SSIP, las cuales, **si bien son responsabilidad de los distintos actores, MIDEPLAN en su función de Órgano Rector, debe coordinar y velar por su adecuado funcionamiento**⁵⁰. Entre estas funciones, se agregan además de las descritas en el RSNIP: la **programación anual y plurianual de la inversión pública en los distintos niveles de planificación**, así como la función de **priorizar los proyectos de inversión pública**, con énfasis en los que se financien con endeudamiento externo e interno.
- 2.61. En relación con los demás actores del Proceso de Inversión Pública, los definidos en el SSIP (artículo 48) no concuerdan en forma estricta con los que se establecen en el SNIP. De hecho, el SSIP utiliza las estructuras e instancias del SNP, por lo que se definen nuevos actores, como lo

⁴⁸ DE 34694-PLAN-H: artículos del 8 al 10.

⁴⁹ DE 34694-PLAN-H: artículos 10 y 11.

⁵⁰ DE 37735-PLAN: artículo 19, inciso e.

- son, por ejemplo: las secretarías sectoriales (SS) y las unidades de planificación institucional (UPI).
- 2.62. En la definición de los roles y de las responsabilidades de los actores que deben intervenir en los procesos de inversión pública, los dos decretos en mención también evidencian diferencias sustanciales y vacíos; de hecho, las funciones de los actores están distribuidas entre el RSNIP y el RSNP. Tal definición de funciones, a pesar de sus inconsistencias, genera una especie de complementariedad que ha propiciado que ambos cuerpos normativos subsistan en el transcurso del tiempo.
- 2.63. Al efecto, el SNIP, aunque en forma incompleta, establece los roles y las responsabilidades de MIDEPLAN, la UIP, las entidades formuladoras y las rectorías, que son los actores que define esa norma. Por su parte, si bien el RSNP define los órganos que conforman el SSIP, dentro del articulado correspondiente a dicho subsistema (artículos del 44 al 54), no establece funciones específicas para cada uno de los actores, excepto para la “entidad” y para el CONIP, siendo necesario, para la definición de los roles y de las responsabilidades del resto de los actores, ampliarse a la normativa general del RSNP, en lo que se refiere a las funciones correspondientes o vinculadas a los procesos de inversión pública.
- 2.64. En relación con el desarrollo del alcance normativo, a pesar de que la norma del SNIP le establece responsabilidades al rector vinculadas a todo el ciclo de vida del proyecto, la norma se orienta hacia la fase de preinversión, en lo relativo a los roles y responsabilidades de las entidades formuladoras.
- 2.65. Al respecto MIDEPLAN indica⁵¹ que en relación con las responsabilidades de los diferentes actores del sistema vinculadas a todo el ciclo de vida del proyecto, el DE 34694 no es consistente, porque le otorga al rector un rango de acción más amplio que la obligatoriedad de aplicación por parte de las instituciones, por lo que, la misma normativa condiciona el accionar del rector.
- 2.66. Por su parte, la normativa del SSIP establece con mayor propiedad las responsabilidades asociadas a todo el ciclo de vida del proyecto, al considerar dentro de las obligaciones de las instituciones: “**identificar, formular, ejecutar y evaluar los proyectos de inversión pública de conformidad con los lineamientos, metodologías y procedimientos del Subsistema**”. De hecho, este concepto se refuerza al constituir las unidades ejecutoras de proyectos (UEP) como uno de los órganos del SSIP, así como al asignarle a las instituciones responsabilidades asociadas a la evaluación y al seguimiento.
- 2.67. En torno a este tema, en relación con la responsabilidad asignada a las instituciones en el DE 37735, de elaborar informes de avance de los proyectos y de cumplimiento anual del Programa Institucional de Inversiones, la UIP indica⁵² que “ni el decreto señalado ni otra normativa relacionada establece los contenidos de este informe, ni en qué período del año se debe elaborar o el fin con el cual se debe de presentar a MIDEPLAN”.
- 2.68. En lo que se refiere a la definición del modelo de gobernanza, el desarrollo normativo del SSIP no define ningún modelo asociado con la revisión, la aprobación y el seguimiento de las iniciativas de proyectos, en los que intervengan los otros actores definidos dentro de ese subsistema, ni se hace referencia al modelo expresado en la normativa del SNIP.
- 2.69. En ese sentido, a pesar de que ambas normas coinciden en el establecimiento de una autoridad sectorial que en el caso del RSNIP se le denomina Rectoría y, en el caso del RSNP, Ministro

⁵¹ Oficio N° AI-064-18, del 14 de diciembre de 2018.

⁵² Oficio N° AI-065-18, del 18 de diciembre de 2018.

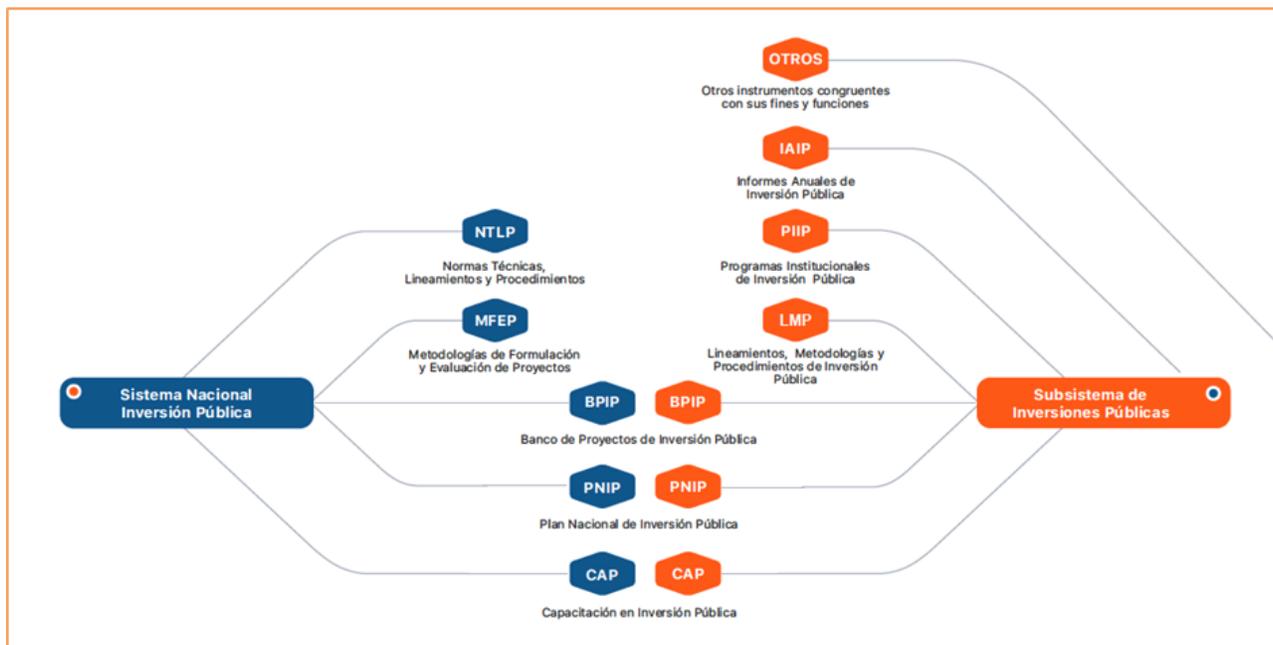
- Rector Sectorial⁵³, las normas del SNIP detallan de mejor forma sus procesos de gobernanza, estableciéndoles la revisión, aceptación, ingreso y solicitud de registro de los proyectos de inversión al BPIP.
- 2.70. Además, las normas del SNIP también establecen, como parte de la revisión, que las Rectorías deben velar por que las instituciones formulen sus proyectos según las normas y metodologías de MIDEPLAN, así como la revisión del contenido de los estudios de preinversión con el fin de que respondan a dicha normativa y, posteriormente, emitir el dictamen técnico correspondiente y el aval, si procede, de los proyectos de inversión para su posterior ingreso al BPIP⁵⁴.
 - 2.71. Por otra parte, la definición y las funciones de algunos de los actores, en el marco normativo de la inversión pública, se ve modificada por los Reglamentos Operativos del Poder Ejecutivo (ROPE), las cuales se modifican cada 4 años aproximadamente, con la entrada en ejercicio de cada nueva Administración. Tales modificaciones alcanzan la estructura y función de las Rectorías afectando los roles, las responsabilidades y los ámbitos de actuación de estos mismos actores en el marco de la Inversión Pública.
 - 2.72. Es importante señalar que, si bien el SNIP y el SSIP presentan importantes inconsistencias, constituyen en forma integrada y complementaria el fundamento de la estructuración y funcionamiento de los procesos de Inversión Pública. Y a pesar de que la integración de esta normativa, sigue presentando serias debilidades, conforman el marco normativo sobre el que se debe concluir sobre las funciones, competencias y responsabilidades del Proceso de Inversión Pública y de sus diferentes actores.
 - 2.73. En consecuencia, al amparo de este marco normativo, MIDEPLAN emitió el documento “**Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública**” (NTLP), cuya última actualización es de julio de 2017⁵⁵; el cual, en forma selectiva, toma aspectos derivados del SNIP y del SSIP, como un intento de integrar ambas regulaciones.
 - 2.74. Otro elemento en el cual las dos normas también presentan importantes inconsistencias es en la definición de sus componentes:

⁵³ Para los efectos de este informe, y dado que las figuras de Ministro Rector Sectorial y la de Rectoría Sectorial son asimilables, se le seguirá denominando Rectorías.

⁵⁴ DE-34694-PLAN-H: Artículos 4, 21, 23, 25 y 26.

⁵⁵ El alcance de este estudio no incluye las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública emitidas en junio 2019

Figura Nro. 5
Definición de Componentes del Proceso de Inversión Pública



Fuente: Elaboración propia con fundamento en el artículo 3 del DE 34694 y en el artículo 47 del DE 37735

- 2.75. Del análisis de los componentes establecidos por ambas normas, se evidencia que el SSIP incorpora una visión más completa de todo el ciclo de vida de un proyecto de inversión, ya que no limita las metodologías solo al enfoque de formulación y evaluación de proyectos que se presenta en la definición de componentes del SNIP y agrega los informes anuales de inversión pública que, a pesar de no estar definidos en forma explícita, aportarían al sistema, seguimiento, evaluación expost y transparencia.
- 2.76. En relación con los informes anuales de inversión pública, uno de los componentes que agrega el DE 37735-PLAN, la UIP indica⁵⁶ que la normativa no es clara en lo correspondiente a su definición, pues a pesar de que todas las entidades bajo la cobertura del SNIP deben elaborar dichos informes, la normativa no indica ni su finalidad, ni si se deben presentar a alguna entidad en particular.
- 2.77. Adicionalmente, en el plano de la priorización, se establece como componente los programas institucionales de inversión pública, los cuales, en la sana práctica, vendrían a fundamentar el Plan Nacional de Inversión Pública y, por último, con la inclusión de “Otros instrumentos congruentes con sus fines y funciones” permite una posterior incorporación de instrumentos o elementos que se consideren necesarios para el buen funcionamiento de los procesos de inversión pública.
- 2.78. A pesar de que el conjunto de normas evidencia que se ha pretendido desarrollar un modelo para la gestión de todas las fases del ciclo de vida de la inversión, debidamente priorizado y aplicable a todas las entidades del sector público costarricense, las inconsistencias planteadas generan incompatibilidades de fondo que dificultan la integración normativa que se requiere para la gestión, el control, el seguimiento y la evaluación de la inversión pública costarricense.

⁵⁶ Oficio N° AI-065-18, del 18 de diciembre de 2018

2.79. MIDEPLAN, como ente Rector, debe operar dentro de los alcances y de los límites que le impone el marco normativo aplicable a la inversión pública, ya señalado anteriormente; para tales efectos, requiere hacer un proceso de integración normativa y, a partir de su adecuada interpretación, formular norma técnica, metodologías, procedimientos y estándares objetivos, debidamente fundamentados sobre la base de sólidos criterios técnicos, científicos y de gestión, con el fin de organizar a los distintos actores, diseñar y poner en funcionamiento los procesos y los procedimientos adecuados para satisfacer los objetivos de eficiencia y de eficacia de la Inversión Pública.

2.80. En torno a este tema, la CEPAL en diferentes estudios ha hecho énfasis en la necesidad de que un SNIP debe contar con un adecuado marco legal, siendo el instrumento que da sustento al sistema, lo define, regula y respalda su operación. El marco legal es el “cuerpo normativo institucional que define las estructuras, funciones y responsabilidades de las diferentes entidades que están relacionadas con el SNIP.”⁵⁷

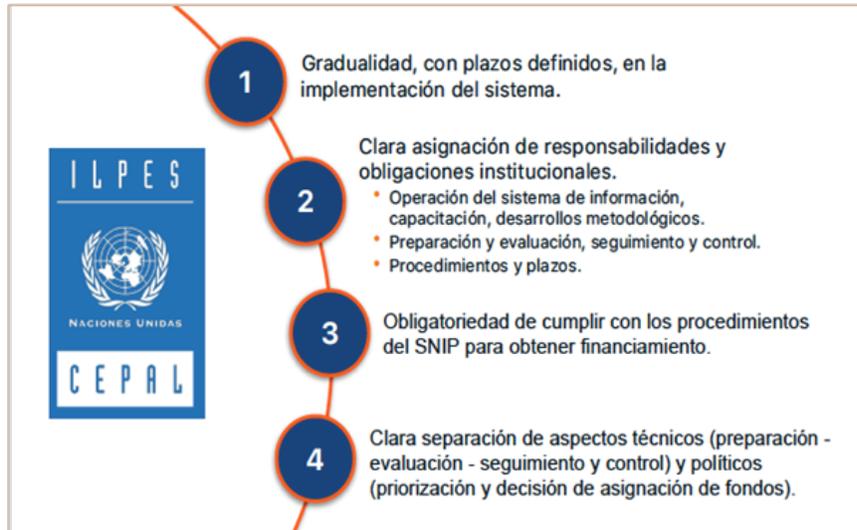
2.81. Según el criterio de la CEPAL un buen marco legal debe definir plazos para alcanzar el nivel de gradualidad requerido en la implementación del sistema; contener una clara asignación de responsabilidades y obligaciones institucionales, la obligatoriedad de cumplir con los procedimientos del SNIP y una clara separación de los aspectos técnicos de los políticos.

Debilidades en el funcionamiento de la estructura sectorial limitan la gobernanza y la calidad de los procesos de inversión pública

2.82. El RSNIP y el RSNP constituyen la norma jurídica principal que fundamenta y estructura el Proceso de Inversión Pública en Costa Rica. Esta normativa define como parte de sus principales actores a las Rectorías y, en el caso del RSNP, establece, adicionalmente, a las SS⁵⁸; asimismo, este cuerpo normativo establece los roles y las responsabilidades que estas instancias deben

Figura 6

Marco Legal recomendado para la Inversión Pública



Fuente: Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública – SNIP, en América Latina, Actualidad y Futuro. Eduardo Aldunate. Ilpes/CEPAL.

⁵⁷ Ortégón y Pacheco (2004). Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. ILPES, CEPAL

⁵⁸ Debe tenerse presente que, tal como se indicó en el acápite anterior, el DE 34694-PLAN-H no establece a las Secretarías como parte del SNIP, sino que es el DE 37735-PLAN el que incorpora a las Secretarías Sectoriales como uno de los órganos del SSIP.

- llevar a cabo para contribuir con el adecuado funcionamiento del sistema y el alcance de sus objetivos.
- 2.83. Adicionalmente, las NTLP, emitidas por MIDEPLAN y sustentadas en este mismo marco normativo, recopilan y organizan el papel que tanto las Rectorías como las SS⁵⁹ deben desempeñar.
 - 2.84. Según el RSNIP, las Rectorías serán definidas por el ROPE vigente y están encargadas de la revisión, aceptación, ingreso y solicitud de registro de los proyectos de inversión al BPIP⁶⁰. Para el funcionamiento de los procesos establecidos en el SNIP las Rectorías deben contar con un sistema de archivo que contenga los antecedentes de los proyectos del sector, desde la preinversión hasta la ejecución⁶¹.
 - 2.85. Adicionalmente, de conformidad con el RSNIP, las Rectorías son la instancia encargada de velar por el cumplimiento de las Metodologías y las NTLP que debe establecer MIDEPLAN, por lo que deben verificar que las instituciones de su sector que pertenecen a dicho sistema formulen sus proyectos de inversión según la normativa vigente y que el contenido de los estudios de preinversión y el programa de inversiones respondan a la metodología del sistema.
 - 2.86. Como resultado de esta revisión, la rectoría debe emitir una **aprobación técnica** y un **aval** de los proyectos de inversión para su posterior ingreso al BPIP⁶², teniendo la potestad de devolver a la institución aquellos proyectos de inversión que presenten alguna de las siguientes condiciones: que no cuentan con la opinión técnica favorable, que no tengan la información suficiente o que no cumplan con los lineamientos que establece el SNIP.⁶³
 - 2.87. Por su parte, el RSNIP indica que, en procura de facilitar la coordinación de aquellas instituciones que realizan actividades afines, la Administración Pública se organizará por sectores⁶⁴ y, para tales efectos, reafirma la existencia de las Rectorías al considerar al Ministro Rector como uno de los órganos que constituyen dicho sistema⁶⁵.
 - 2.88. Esta norma le asigna a las Rectorías, adicionalmente a las funciones vinculadas con la planificación y la coordinación del sector, la de **visar** los proyectos de inversión de las instituciones que conforman el sector para su inscripción en el BPIP y fortalecer los procesos institucionales de formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública requeridos por el sector⁶⁶.
 - 2.89. Congruente con las funciones que establece el RSNIP, MIDEPLAN, mediante las NTLP, reafirma la responsabilidad de las Rectorías de velar porque los proyectos de inversión cumplan con lo establecido en la Guía Metodológica General y en las mismas NTLP y, si procede, la de otorgarles el dictamen técnico y el aval. En adición a estas funciones, las NTLP le atribuyen a cada Rectoría promover e impulsar el financiamiento de los proyectos registrados en BPIP⁶⁷.

⁵⁹ Las NTPL denominan a las Secretarías Sectoriales como Secretarías de Planificación Sectorial y para efectos de este informe, las mismas se referirán como SS.

⁶⁰ DE 34694-PLAN-H, artículo 4.

⁶¹ DE 34694-PLAN-H, artículo 23.

⁶² DE 34694-PLAN-H, artículo 25.

⁶³ DE 34694-PLAN-H, artículo 26.

⁶⁴ DE-37735-PLAN, artículo 15.

⁶⁵ DE-37735-PLAN, artículos 2 y 6.

⁶⁶ DE-37735-PLAN, artículo 21.

⁶⁷ NTLP 2017. Norma Técnica 1.11 Las responsabilidades del Ministro Rector en los proyectos de inversión pública.

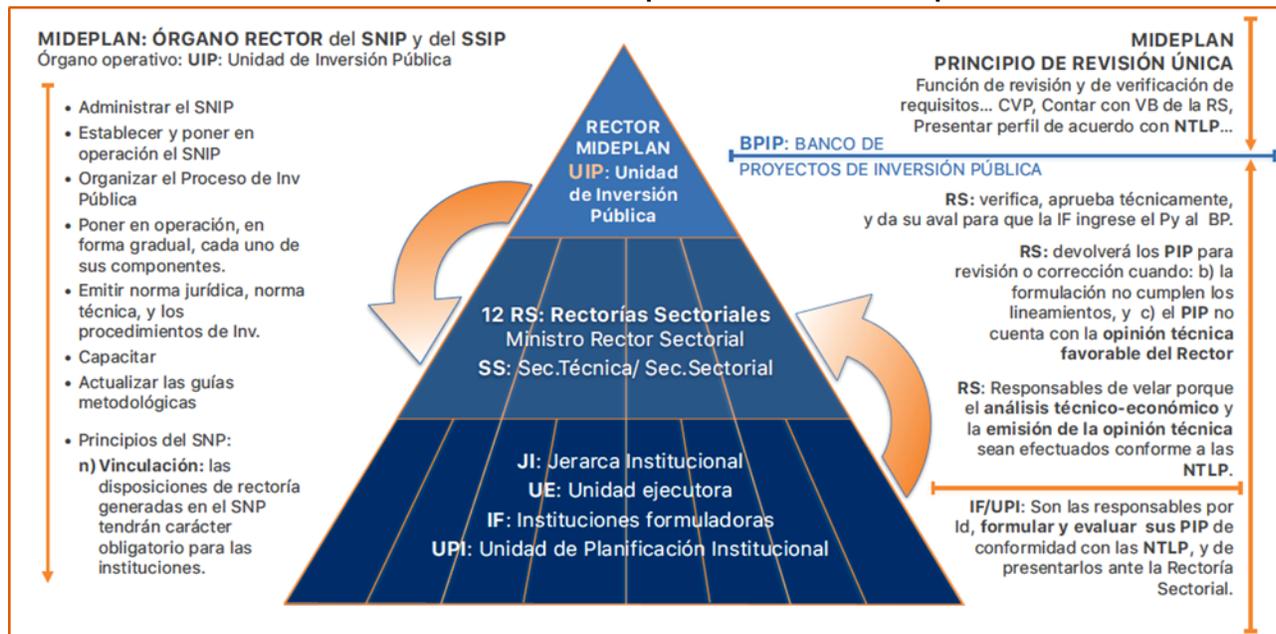
- 2.90.** Como órgano de apoyo y asesoría técnica para las Rectorías, el RSNP establece la existencia de una SS en cada sector⁶⁸. Dicha instancia, además de cumplir con las funciones que le establezca el ROPE, debe cumplir con las funciones vinculadas a la coordinación y la planificación del sector propias del SNP, incluida la elaboración del PNS con sujeción al PEN y al PND y velar por su ejecución y seguimiento.
- 2.91.** Propiamente, en lo correspondiente a las responsabilidades relacionadas con los procesos de inversión pública, el artículo 22 del RSNP establece que las SS, entre otras funciones deben: apoyar y dar asesoría técnica al Ministro Rector y al Consejo Sectorial en los procesos de coordinación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector; realizar análisis y estudios sobre el comportamiento del sector para apoyar propuestas de desarrollo de mediano y largo plazo; integrar las iniciativas y los aportes de las UPI del sector en la programación y evaluación sectorial; apoyar al Ministro Rector en la programación y seguimiento de los proyectos de inversión pública institucionales del sector y realizar el seguimiento y la evaluación a las políticas, planes, programas y proyectos sectoriales.
- 2.92.** Por su parte, las NTLP, en línea con la normativa expuesta, reafirma que las SS serán definidas en el ROPE, y que se constituirán en los órganos asesores, coordinadores y planificadores que apoyarán al Ministro Rector, para lo cual le asigna una serie de funciones⁶⁹.

⁶⁸ DE-37735-PLAN, artículos 2, 6 y 22.

⁶⁹ NTLP 2017 Norma Técnica 1.12 El rol de las Secretarías de Planificación Sectorial. Entre sus funciones destacan:

- Formular, actualizar, evaluar y dar seguimiento al Programa Sectorial de Inversión Pública (PSIP), al PNIP y a los proyectos incluidos en el BPIP que correspondan al sector.
- Facilitar los procesos administrativos para que el Ministro Rector otorgue el aval y dictamen técnico a los proyectos de inversión pública, conforme con las metodologías y normas establecidas por el SNIP.
- Contar con un inventario sectorial actualizado de los proyectos de inversión pública, en coordinación con las UPI's y la UIP de MIDEPLAN.
- Fomentar el adecuado proceso de programación y presupuestación de la inversión pública sectorial.
- Promover la formación de capital humano sectorial en la formulación y evaluación de proyectos.
- Asesorar y apoyar al Ministro Rector y a los Jerarcas Institucionales en la toma de decisiones sobre los procesos de inversión pública.

Figura Nro. 7
Estructura de Gobierno de los procesos de inversión pública



- 2.93. Como se estableció previamente, si bien el RSNP, establece a los Ministros Rectores y a las SS como órganos del sistema de planificación, también establece que estas instancias serán definidas en el ROPE. En consecuencia, cada 4 años, con el cambio de Administración, la estructura organizativa que define el Gobierno implica variaciones en las Rectorías y en las SS.
- 2.94. Durante el periodo en estudio, de 2015 a 2018, por corresponder a un cambio de Administración de Gobierno, se presentaron dos decretos⁷⁰ del ROPE, cada uno de los cuales conteniendo las respectivas organizaciones según cada Administración. Ambos reglamentos buscan establecer el orden y la coordinación que se consideran necesarios para que el accionar de todas las entidades que conforman la Administración Pública permita asegurar la integración estatal en la prestación de bienes y servicios.
- 2.95. Así, durante el periodo de agosto 2014 a junio 2018 rigió el DE 38536-MP-PLAN (ROPE-2014), el cual, inicialmente, definió un total de 14 sectores⁷¹ con sus correspondientes Ministros Rectores. Posteriormente, durante el transcurso de la Administración, el Poder Ejecutivo realizó 5 modificaciones, 2 de las cuales alteraron la organización sectorial definida inicialmente.
- 2.96. El ROPE-2014 le estableció funciones a las rectorías muy similares a las definidas en el RSNP y, a la vez, indicó que cada sector contará con una **“Secretaría de Planificación Sectorial como**

⁷⁰ Decreto Ejecutivo 38536-MP-PLAN del 25/07/2014 publicado en La Gaceta 159 del 20/08/2014 y el Decreto Ejecutivo 41187 MP-MIDEPLAN del 20/06/2018 publicado en La Gaceta 111 del: 21/06/2018, Alcance 121.

⁷¹ Según el artículo 2 del DE 38536 un sector es una agrupación de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con acciones afines y complementarias entre sí en áreas del quehacer público, regido por una o un Ministro Rector establecido con el fin de imprimir un mayor grado de coordinación, eficacia y eficiencia en la Administración Pública.

- órgano de apoyo y asesoría en planificación**” para los Rectores⁷². Adicionalmente, le otorgó a las SS funciones similares a las establecidas en el artículo 22 del RSNP.
- 2.97. Para el periodo que inicia en junio 2018 a la actualidad, el Poder Ejecutivo emitió su reglamento de organización mediante el decreto DE 41187-MP-MIDEPLAN (ROPE-2018). En el artículo 10 de este reglamento la rectoría se definió como “la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con la ministra o el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público en cada ámbito competencial, y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo.” Asimismo, este reglamento le asignó a la Rectoría, en lo que interesa: **visar los proyectos de las instituciones que integran su rectoría para la respectiva inscripción en el BPIP.**
- 2.98. El ROPE-2018 agrupa las diferentes instituciones de la Administración Pública en 12 Rectorías con su respectivo Ministro Rector⁷³. A la fecha, la estructura organizativa definida en este decreto fue ligeramente modificada por el DE 41265-MP-MIDEPLAN-MTSS⁷⁴. Este reglamento, a diferencia del ROPE-2014, no considera en forma explícita la existencia de las SS, por lo que los Ministros Rectores no cuentan, formalmente, con los órganos de apoyo y de asesoría que prevee el RSNP, y que debieron definirse en los reglamentos orgánicos del Poder Ejecutivo.
- 2.99. No obstante esta situación, de conformidad con la consulta efectuada por esta Contraloría a cada una de las Rectorías establecidas en el ROPE 2018, a la fecha de elaboración de este estudio, de las **12 Rectorías**, solamente 6 cuentan con una **SS** jurídicamente constituida y, de las otras Rectorías, la mayoría indicó que para el desarrollo de sus funciones recibe apoyo de funcionarios de la **UPI**.
- 2.100. Debe considerarse que, si bien estas **12 Rectorías** fueron establecidas por el **ROPE-2018**, ya se les había asignado la función de **Ministro Rector del Sector** en el **ROPE-2014**. Sin embargo, al 2015, se tiene evidencia de que solo se habían constituido tres **SS** una para el Ministerio de Salud (MINSA), otra para el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y otra para el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Ello, aunado a que otras tres SS se crearon durante el 2017 y el 2018. Condición que evidencia que la problemática se ha mantenido a través del tiempo.
- 2.101. A pesar de la importancia conferida a las SS y que constituyen un órgano del SNP, la fiscalización permitió evidenciar que no todas se estructuran formal y jurídicamente. Al respecto la UIP indica que “las Secretarías de Planificación Sectorial tienen una serie de funciones adicionales a los temas de inversión pública y algunas se crearon antes de la constitución del SNIP, por lo cual **ninguna ha sido jurídicamente constituida únicamente para el desarrollo de las funciones que le asigna el SNIP...**”⁷⁵ (el resaltado no es del original).
- 2.102. Agrega MIDEPLAN que algunas secretarías fueron creadas por ley como la del Sector Agropecuario (SEPSA) y la del Sector Salud, mientras otras como las de los Sectores Cultura, Transporte, Justicia o Ambiente, han sido creadas vía reorganización administrativa.⁷⁶ Al respecto, debe señalarse que, a la fecha, la SS de Cultura y la SS de Justicia se encuentran en Ministerios que ya no son más los rectores de sus sectores y que las rectorías a la que pertenecen actualmente, no cuenta con sus respectivas SS.

⁷² DE 38536 artículo 3.

⁷³ DE 41187 artículo 11.

⁷⁴ DE 41265-MP-MIDEPLAN-MTSS de 07 de setiembre de 2018.

⁷⁵ Oficio AINV-007-19 de 07 de marzo de 2019.

⁷⁶ Oficio AINV-007-19 de 07 de marzo de 2019.

- 2.103.** Si bien la normativa existente le da a cada Gobierno la potestad de establecer su propio reglamento orgánico, potestad que no se viene a cuestionar en este informe, es importante dejar asentado, que la conformación de las Rectorías y sus respectivas SS afecta la gobernanza y el funcionamiento de los Procesos de Inversión Pública, así como los mecanismos de coordinación dentro de cada sector. Al respecto, la UIP indicó que para el período 2015 a 2018 los mecanismos de coordinación establecidos con las Rectorías para facilitar el desarrollo de las funciones asociadas al SNIP, han sido básicamente a través de correo electrónico, oficios, reuniones y talleres.⁷⁷
- 2.104.** Agrega la UIP que, en el caso particular de la rectoría ejercida por el MOPT en el Sector Infraestructura y Transporte, se han podido realizar acciones adicionales con la activa participación y coordinación de la SS, como por ejemplo: la convocatoria y la participación en las actividades organizadas para todo el sector, el acompañamiento individual a las entidades del sector, así como la elaboración de un procedimiento para la inscripción de proyectos en el BPIP donde intervienen los tres actores (la Entidad, la Rectoría y MIDEPLAN), el cual fue validado por las UPI de las entidades del sector.
- 2.105.** Los mecanismos y acciones de coordinación implementados en el Sector Infraestructura y Transporte ponen en relieve la importancia de las SS en la gestión y en el funcionamiento de los Procesos de Inversión Pública; sin embargo, estas acciones son solo un caso específico que resulta excepcional, ya que, según indica la misma UIP, la coordinación con los sectores “depende de la dinámica y organización interna de cada uno de ellos.”⁷⁸
- 2.106.** Considerando que a las Rectorías y a las SS les corresponde realizar funciones primordiales en la gobernanza del Proceso de Inversión Pública, las cuales se constituyen en criterios de priorización, controles de calidad, y puntos de revisión y aprobación, esta Contraloría, procedió a examinar el cumplimiento de las labores asignadas en el RSNIP y en el RSNP mediante consulta a las Rectorías y a sus respectivos órganos de apoyo, sean estos las SS o las UPI.
- 2.107.** La consulta realizada permitió evidenciar que la UPI, en la mayoría de los casos, ha hecho esfuerzos por asumir las labores relacionadas con los Procesos de Inversión Pública; sin embargo, también se logró evidenciar que las funciones asignadas no se están ejecutando en su totalidad y las que se están realizando, presentan muchas oportunidades de mejora.
- 2.108.** Según lo indicado por las Rectorías actualmente establecidas, durante el periodo en estudio (2015 a 2018) solamente 4 sectores cuentan con un PNS que contenga las políticas y los planes de mediano plazo de las instituciones que lo componen. De los sectores que no tienen PNS, solamente 2 cuentan con algún otro instrumento de planificación que oriente las acciones del sector.
- 2.109.** En consecuencia, la mayoría de los sectores no evidencian contar con planes sectoriales para definir sus proyectos ni con criterios específicos para establecer su prioridad dentro del sector, incluso, solo 2 SS indican verificar si las entidades establecen prioridades institucionales. Por lo que, ante la carencia de criterios sectoriales, la definición de los proyectos que deben incluirse en el PNIP y en el PND, responden principalmente a los criterios generales que se definen a partir de los requerimientos de MIDEPLAN. A pesar de que, en relación con este tema, MIDEPLAN señaló⁷⁹, que lo indicado en la metodología de elaboración del PNDIP 2019-2022⁸⁰, son

⁷⁷ Oficio AI-064-18 del 14 de diciembre de 2018.

⁷⁸ Oficio AINV-007-19 de 07 de marzo de 2019.

⁷⁹ Oficio AI-065-18, de 18 de diciembre de 2018.

- lineamientos generales para la selección de proyectos que no pueden confundirse con criterios de priorización.
- 2.110. En cuanto a los proyectos del sector que no se incluyen en el PNIP y en el PND, la evidencia muestra que estos adolecen de criterios objetivos para su elección y priorización.
- 2.111. Por su parte, en relación con las funciones vinculadas a la verificación de que el contenido de los estudios esté acorde con el cumplimiento de las metodologías y de las NTLP establecidas por MIDEPLAN como requisito a la incorporación de los proyectos de inversión al BPIP, solo 1 Rectoría indicó realizar tal verificación, otra aclaró que este proceso lo hacen conjuntamente con MIDEPLAN y otras 3 indicaron que, es el mismo Mideplan el que, durante el periodo 2015 a 2018, ha realizado la verificación de los contenidos de los estudios de preinversión.
- 2.112. Adicionalmente, no se encontró evidencia de que los proyectos de inversión, previo a la inscripción en el BPIP, cuenten con un dictamen técnico afirmativo emitido por las Rectorías tal como lo establecen el RSNIP y las NTLP; de hecho, solamente 3 Rectorías indican emitir dicho dictamen técnico.
- 2.113. En relación con el cumplimiento por parte de las Rectorías de las funciones vinculadas a la verificación de la aplicación de las metodologías y las NTLP, así como la aprobación técnica de los proyectos de inversión pública, la UIP indica que ante la ausencia de la SS “cada Ministro Rector tiene la potestad de definir cómo se organiza y quiénes le brindarán apoyo o colaboración para cumplir con dicha función.”
- 2.114. Si bien la conformación de las SS se ve afectada por la problemática existente en torno a la capacidad de cada ministerio y la cantidad existente de plazas, es importante subrayar que, de acuerdo con los decretos DE 34694 y DE 37735, las Rectorías y las SS se constituyen en instancias relevantes dentro de la estructura establecida para el buen funcionamiento de los Procesos de Inversión Pública; por lo que, el cumplimiento de sus roles y responsabilidades se constituye en un factor crítico de éxito y se convierte en una condición necesaria para que se puedan utilizar los recursos que se destinan a la inversión pública conforme criterios de economía y efectividad, y se logre concretar los beneficios de los proyectos de inversión más rentables para el país.

El 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

- 2.115. La normativa que crea el SNIP establece que las instituciones formuladoras (IF) que forman parte del sistema tienen la responsabilidad de identificar, formular y evaluar sus proyectos de conformidad con la NTLP y con las Metodologías emitidas por MIDEPLAN y, una vez realizados los estudios de preinversión, presentarlos ante la respectiva Rectoría⁸¹.
- 2.116. Por su parte, las Rectorías tienen la responsabilidad de velar porque el análisis técnico-económico, los estudios de preinversión y el programa de inversiones efectuados por las IF sean conforme con las metodologías y las NTLP emitidas por MIDEPLAN y, de ser pertinente, **aprobar técnicamente los estudios de preinversión**⁸², de lo contrario, la Rectoría los devolverá para su revisión o corrección respectiva⁸³.

⁸⁰ Metodología del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas PNDIP 2019-2022. Capítulo III, Punto 6: “Lineamientos para la Inversión Pública en el PNDIP 2019-2022”

⁸¹ DE-34694-PLAN-H, artículo 16.

⁸² DE-34694-PLAN-H, artículo 25.

⁸³ DE-34694-PLAN-H, artículo 26.

- 2.117. Concluida satisfactoriamente la función de verificación y aprobación técnica por parte de la Rectoría, ésta **comunicará su aval a la IF** para ingresarlo al Banco de Proyectos (BPIP)⁸⁴.
- 2.118. Por su parte, MIDEPLAN como órgano rector, es el encargado de poner en operación y administrar los procesos de inversión pública y, mediante el principio de revisión única, de revisar y de verificar el cumplimiento de los requisitos vigentes que debe satisfacer todo proyecto de inversión de las entidades sujetas al SNIP para estar en el BPIP, con el fin de implementar un sistema integral de análisis y evaluación de la inversión pública durante el ciclo de vida de los proyectos⁸⁵.
- 2.119. Además, las NTPL, siguiendo el alineamiento normativo, establecen los requisitos para formar parte del BPIP y la responsabilidad del Ministro Rector en el otorgamiento del dictamen técnico y del aval de los PIP⁸⁶.
- 2.120. La inversión pública, acorde con la normativa⁸⁷, debe ser compatible con el orden de prioridades establecidos en el PND, el cual, dentro del principio de coordinación del SNP, debe compatibilizar la visión nacional, con la regional, por lo que debe considerar los PNS, para definir los objetivos, las políticas, las metas, los programas y las estrategias para el desarrollo del país, así como las **prioridades de los presupuestos públicos**.
- 2.121. En cuanto al Ministro Rector⁸⁸, la normativa le asigna atribuciones relacionadas con la dirección política del sector⁸⁹, entre ellas, avalar las políticas y los planes de mediano y largo plazo de las instituciones del sector, velando por su vinculación con los PNS, velar por que los planes y los presupuestos de las entidades del sector estén vinculados al PNS y visar los proyectos de inversión de las instituciones del sector.

Estudios de viabilidad/ Estudios de preinversión

*Antes de realizar la evaluación de un proyecto existe una gran incertidumbre acerca de los resultados que se podrían esperar si se llega a materializar la inversión, o de si están dadas las condiciones que asegurarían un mínimo de confianza de éxito. Aparte de la intuición, los **estudios de viabilidad**, en este sentido, contribuyen a clarificar si el proyecto es posible de hacer desde 5 perspectivas distintas, ya que podría fracasar si una sola fuera inviable: la técnica, la legal, la económica, la de gestión y la política.*

Los estudios de viabilidad deben concluir con una propuesta para recomendar el abandono, la implementación inmediata, la postergación, o la profundización de parte o de todo el estudio de viabilidad.

Los estudios de viabilidad se pueden hacer en tres niveles distintos de profundidad: el nivel de perfil, el de prefactibilidad y el de factibilidad.

Nasir Sapag Chain,
Conceptos introductorios de Proyectos de Inversión

⁸⁴ DE-34694-PLAN-H, artículo 25.

⁸⁵ DE-34694-PLAN-H, artículo 24.

⁸⁶ NTPL 2017 Norma Técnica 1.4 y 1.11.

⁸⁷ Decreto 32988, artículo 8; Decreto-37735-PLAN, artículo 5, inciso b.; Decreto-37735-PLAN, artículo 10; Decreto-37735-PLAN, artículo 12.

⁸⁸ DE-37735: Art. 21, inciso c, d y e.

⁸⁹ Decreto 38536: Art.2.

- 2.122. Por otra parte, en concordancia con la normativa nacional, el criterio de buena práctica⁹⁰ establece la necesidad de gestionar adecuadamente el portafolio de proyectos, entendido este, como una colección de proyectos, programas, portafolios subsidiarios y de operaciones que se deben gestionar en forma integrada para alcanzar los objetivos estratégicos de la organización. Los programas y los proyectos son los componentes del portafolio y deben ser cuantificables.
- 2.123. En ese sentido, para poder ingresar al portafolio de proyectos de la organización, toda **propuesta de componente**, en términos de **caso de negocio** o **estudio de viabilidad**, debe ser **identificada, evaluada, seleccionada y autorizada**. Cada propuesta de componente debe declarar su valor para su negociación y eventual aprobación de ingreso al Portafolio. Para tales efectos, cada componente debe establecer su valor **basado en evidencia** (tangible o intangible) **respecto del valor requerido**, incluyendo la oportunidad, las dependencias y la rendición de cuentas.
- 2.124. De igual forma, con el fin de **asegurar el valor del portafolio**, y desde una perspectiva de **gobernanza**, las buenas prácticas reconocidas internacionalmente⁹¹, recomiendan firmemente el establecimiento de puntos de revisión definidos al final de cada fase, llamados comúnmente como **“revisión de puerta” (phase gate)**, en donde el trabajo debe ser revisado y la evidencia debe ser provista a satisfacción, para tomar la decisión de continuar a la siguiente fase, continuar con modificaciones o finalizar el proyecto o el programa. Al efecto, la clave es contar con un número correcto de puertas durante el ciclo de vida del componente. Uno de estos puntos de control crítico, es precisamente el cierre de la fase de preinversión.
- 2.125. Al respecto, en consulta efectuada a los diferentes actores⁹² que intervienen en el proceso de verificación y aprobación del dictamen técnico, se logró evidenciar que, en la operativa, no es una práctica habitual que las 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 BPIP; de hecho, solamente 3 Rectorías de 12 indicaron haber emitido dicho dictamen técnico.
- 2.126. En lo que respecta a los proyectos que por su naturaleza deben presentar los estudios de prefactibilidad y de factibilidad, no se logró evidenciar que se haya tenido un proceso formal de verificación por parte de la respectiva rectoría, ni de revisión por parte de MIDEPLAN.
- 2.127. La información evidencia que los estudios de perfil enviados a las Rectorías, en general, obtuvieron el aval respectivo, sin embargo, en los casos estudiados no se logró evidenciar que dicho aval estuviera debidamente respaldado por el dictamen técnico afirmativo emitido por la misma Rectoría.
- 2.128. De igual forma, no se logró evidenciar que la UIP haya verificado la existencia del dictamen técnico como respaldo del aval emitido por la Rectoría, ni de que, en función de Rector, haya requerido a las Rectorías el cumplimiento de sus funciones vinculadas a la emisión del Dictamen Técnico. Al efecto, la UIP señaló que, por ser esta función potestad de la Rectoría y de su accionar interno y que, consistente con el artículo 3 sobre Respeto de competencias de la Ley 8220 “Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos”, no verifica ni

⁹⁰ Criterio de buena práctica: Project Management Institute, PMI (2017). The Standard for Portfolio Management. Fourth edition. Newton Square, Pennsylvania. Project Management Institute.

⁹¹ Criterio de buena práctica: Project Management Institute, PMI (2017). The Standard for Portfolio Management. Fourth edition. Newton Square, Pennsylvania. Project Management Institute.

⁹² Mediante la aplicación de varios instrumentos: entrevistas, talleres, verificación de casos y consulta por oficio. Ver metodología de la fiscalización.

- solicita la emisión de dictámenes técnicos de los proyectos de inversión⁹³, solo verifican que el Ministro Rector otorgue el aval y desconocen si este está debidamente respaldado en un dictamen técnico.
- 2.129.** Por otro lado, el hecho de que las Rectorías, sus funciones y la estructuración de los sectores cambian cada cuatro años, de conformidad con los decretos⁹⁴ que regulan orgánicamente al Poder Ejecutivo, según la evidencia analizada, genera un alto riesgo en la continuidad en las funciones de los procesos de inversión pública; condición que se agrava en virtud de que la mayoría de las Rectorías no cuenta con procedimientos formalmente establecidos y debidamente documentados para la emisión del dictamen técnico y el aval de los proyectos de inversión.
- 2.130.** Tampoco se logró evidenciar, que la Rectoría Sectorial, en su responsabilidad de dirección política del sector y de verificación de la vinculación de los instrumentos de planificación, hubiera emitido el aval en términos de una valoración afirmativa de la contribución del proyecto al PNS, ni de la oportunidad de su ejecución, ni de que se tuviera en consideración las prioridades presupuestarias sectoriales.
- 2.131.** El examen efectuado, logró evidenciar que, en la práctica, las entidades recurren directamente a MIDEPLAN para valorar sus estudios de perfil, por lo que, la UIP debió fortalecer su proceso de revisión con labores de asesoramiento para contribuir a mejorar la calidad del documento de perfil y la aplicación de temas nuevos como la incorporación de los precios sociales. Sin embargo, esta revisión, según afirma la UIP⁹⁵, corresponde a un “análisis orientado principalmente a la integración y consistencia de la información para la valoración desde la perspectiva económica-social”, por lo que, no constituye un dictamen técnico, ni sustituye el análisis que debería efectuar la Rectoría, con el agravante, de que, por función y competencia, el proceso que realiza la UIP no concluye con la emisión de un dictamen técnico.
- 2.132.** Los elementos descritos previamente, evidencian que el BPIP no está debidamente configurado como un portafolio, por lo que, no responde a un grupo de proyectos, programas, portafolios subsidiarios debidamente aprobados y que no son gestionados en forma integrada para alcanzar los objetivos estratégicos nacionales.
- 2.133.** Por otra parte, el estudio permitió evidenciar que la normativa sobre el dictamen técnico y del aval es poco clara, insuficiente e, incluso, contradictoria. Ya que, por ejemplo, el RSNIP no tiene consistencia interna, dado que, en los artículos 21 y 25 solicita que la Rectoría emita el dictamen técnico y el aval para los proyectos de inversión y, en el artículo 24, sólo requiere de Mideplan, en el principio de revisión única, que verifique que los proyectos cuenten con el visto bueno de la Rectoría. Esta distorsión se acentúa al señalar en el articulado del, RSNP⁹⁶, del ROPE-2014 y del ROPE-2018, que lo que se requiere de la Rectoría es Visar los proyectos de inversión.
- 2.134.** Es entendido, a partir de la integración del articulado de esos decretos, de las NTLP y de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente, que lo razonable sería que MIDEPLAN verifique que los proyectos ingresados al BPIP cuenten con el dictamen técnico afirmativo y el aval por parte de la Rectoría o, en su defecto, que se le requiera a la Rectoría, la acreditación de la aprobación del dictamen técnico.

⁹³ Oficios AI-063-18 de 30 noviembre 2018 y AINV-007-19 de 07 de marzo de 2019.

⁹⁴ Por DE-38536-MP-PLAN -Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo del 25 de julio de 2014, publicado en la gaceta 159 del 20/08/2014.

⁹⁵ Oficio AI-063-18 de 30 de noviembre de 2018.

⁹⁶ Artículo 21 inciso D, del DE 37735, RSNP.

- 2.135. La problemática planteada con las debilidades de los PNS, limita sustancialmente la posibilidad de priorizar los proyectos de inversión a efectos del aval que debe emitir la Rectoría.
- 2.136. Por otra parte, del examen de la legislación vigente, no se logró evidenciar, con la claridad debida, que la normativa provea directrices e instrumentos para asegurar que las propuestas de proyectos, para su aprobación, deban demostrar su viabilidad, ni de que la normativa defina procesos y criterios para establecer una metodología de priorización que permita seleccionar aquellos proyectos que produzcan un mayor impacto sobre el bien público. Al efecto, tampoco se logró evidenciar que la asignación presupuestaria de **gastos de capital** para la ejecución del proyecto, esté supeditada a la aprobación técnica de la fase de preinversión y a la prioridad demostrada del proyecto, con lo cual existen puntos de control críticos que se encuentran desactivados.
- 2.137. Aunado a lo ya expuesto, es importante señalar que en el caso de proyectos a ser financiados con créditos externos, estos requieren de la aprobación previa por parte de MIDEPLAN⁹⁷. No obstante, al efecto, la **normativa** no es clara en cuanto a si estos proyectos deben ser tramitados conforme a los requerimientos necesarios para inscribir un proyecto en el BPIP, en el sentido de que deba contar con el dictamen técnico y el aval por parte de la Rectoría del Sector, en su fase de perfil. Esta condición, que evidentemente aplica para las entidades cuyos proyectos están bajo el alcance de las normas del SNIP, no logra deducirse su aplicabilidad para las entidades que no lo están.
- 2.138. Si bien la normativa le señala a MIDEPLAN una serie de responsabilidades sobre la aprobación de los proyectos a ser financiados con créditos, no detalla el tipo de análisis que se debe realizar sobre la documentación que deben aportar las entidades, ni el objetivo de la aprobación, ni si este corresponde a un dictamen de viabilidad. Estas competencias no se han logrado expresar apropiadamente en cuanto a objetivos y alcances que pudieran derivarse en roles y responsabilidades claramente definidos en norma técnica y procedimientos aprobados. Al respecto, en entrevistas a funcionarios de la UIP, señalaron que sí se efectuaban estos dictámenes, pero no de forma estandarizada, por lo que se manifestaron distintos objetivos y alcances de la revisión.
- 2.139. A efectos de documentar esta información, la Contraloría le solicitó al Director del Área de Inversiones de MIDEPLAN, copia de los **dictámenes técnicos** emitidos para un grupo particular de proyectos de inversión que se financian con crédito externo, y que fueron examinados por esta Contraloría, a lo que respondió que esta función no es competencia de MIDEPLAN⁹⁸.
- 2.140. En consecuencia, no se logró evidenciar que la emisión de un dictamen de aprobación del proyecto, por parte de MIDEPLAN, de alguna forma acredite la viabilidad del mismo. Por lo que, llama la atención de esta Contraloría que las negociaciones para obtener recursos con organismos internacionales, se inicien y finalicen sin que el proyecto haya acreditado su viabilidad.

⁹⁷ Ley 5525, artículo 10; Ley 7010, artículo 7; Decreto 35222-H, artículo 2, el cual adiciona como requisito, el análisis socio-económico, financiero y ambiental que demuestre la factibilidad del proyecto, cuando corresponda; Decreto 37735, artículo 53; y la norma 1.23: Endeudamiento Público, de las NTPL 2017, en particular la norma 1.23.1: Inicio de negocio para proyectos que requieren endeudamiento público.

⁹⁸ AINV-007-19 de 07 de marzo 2019

CAPACITACIÓN EN INVERSIÓN PÚBLICA

- 2.141. La capacitación debe ser entendida como un proceso continuo dirigido a proporcionar conocimientos y desarrollar competencias destinadas a mejorar el desempeño y la calidad de vida en el trabajo, factores claves que permiten a una institución lograr sus objetivos (Ortegón y Pacheco, 2004).
- 2.142. La capacitación es fundamental para los sistemas nacionales de inversión pública, ya que aporta valor al capital humano, lo cual es indispensable para lograr una mayor eficiencia y calidad en las evaluaciones que realizan estas instituciones. (Perotti y Rueda 2014)
- 2.143. Desde este punto de vista, es necesario resaltar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomienda que la gobernanza se debe estructurar en torno a tres pilares, entre los que destaca el fortalecimiento de las capacidades y de las habilidades en todos los niveles. Así mismo, de acuerdo con la CEPAL, la capacitación es uno de los factores claves de éxito de un sistema nacional de inversión pública.

Ausencia de un Programa Permanente de Capacitación para el desarrollo de capacidades institucionales en materia de inversión pública

- 2.144. Uno de los objetivos específicos del SNIP es “fortalecer la capacidad de todo el Sector Público en los procesos de formulación y programación de la inversión pública, así como en la evaluación socioeconómica, ambiental, de gestión de riesgo de desastres y ejecución física y financiera de los proyectos de inversión.”⁹⁹
- 2.145. Consecuente con este objetivo, la normativa que crea el SNIP incorpora como uno de sus componentes la capacitación en inversión pública¹⁰⁰, indicándole al Rector que debe “organizar y desarrollar programas permanentes de capacitación para el personal profesional y técnico de las entidades públicas, en la aplicación de las técnicas y herramientas de formulación, evaluación y administración de proyectos de inversión, así como en la aplicación de las normas básicas del SNIP y sus reglamentos y otros aspectos conceptuales y operativos necesarios para sustentar la operación del SNIP”¹⁰¹.
- 2.146. Por su parte, el RSNP en lo correspondiente a la capacitación, complementa la normativa del SNIP al reafirmar que los programas de formación y capacitación en inversión pública constituyen uno de los componentes del subsistema¹⁰², y al establecer entre las funciones del SSIP promover la capacitación en materia de inversión pública¹⁰³.
- 2.147. Para el adecuado logro de dicha función, el RSNP establece que las instituciones tienen la responsabilidad de participar y colaborar en las actividades de capacitación que realice o coordine el SSIP¹⁰⁴ y, en noviembre de 2018, la última modificación del reglamento¹⁰⁵, establece que el

⁹⁹ Decreto Ejecutivo N°34694-PLAN-H, artículo 5, inciso e)

¹⁰⁰ Decreto Ejecutivo N°34694-PLAN-H, artículo 3, inciso d)

¹⁰¹ Decreto Ejecutivo N°34694-PLAN-H Artículo 9 inciso b) y e)

¹⁰² DE 37735-PLAN artículo 47, inciso e)

¹⁰³ DE 37735-PLAN artículo 46, inciso i)

¹⁰⁴ DE 37735 Artículo 51 inciso f).

¹⁰⁵ Decreto 41483-PLAN-H

- CONIP debe contribuir “en las medidas necesarias para el financiamiento de un programa de formación y capacitación en inversión pública.”¹⁰⁶
- 2.148.** Por su parte, la UIP consciente de la “escasa capacidad del recurso humano institucional en el manejo de herramientas técnicas-metodológicas para orientar la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos”¹⁰⁷, reitera en las NTLP la importancia del papel de la capacitación para generar conocimiento y mejorar la gestión de los proyectos de inversión, por lo que, dicha normativa establece que la capacitación es una responsabilidad conjunta de los diferentes actores del SNIP.
- 2.149.** Particularmente, la norma técnica 1.34 define lo correspondiente a la formación de capital humano en inversiones públicas y establece que, en forma conjunta, “los Ministros Rectores, MIDEPLAN, y los Jerarcas Institucionales, deben promover y mantener acciones de formación y actualización del recurso humano en la formulación y evaluación de proyectos que fomenten y favorezcan una cultura institucional y sectorial de inversión pública.”
- 2.150.** Como parte de las responsabilidades asignadas al Rector la norma técnica 1.2 establece que la UIP debe fomentar y mantener acciones de capacitación y, la norma 1.34 detalla que MIDEPLAN debe mantener “capacitaciones periódicas relacionadas con el uso de las guías y los instrumentos y técnicas para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública con lo cual se promoverá una red de conocimiento y formación de capacitadores institucionales para fortalecer la cultura de inversión pública.”
- 2.151.** En esta misma línea, las NTLP le asignan a las SS y a las UPI el rol de promover la formación de capital humano en la formulación y evaluación de proyectos a nivel sectorial e institucional respectivamente¹⁰⁸; evidenciando que, los procesos de capacitación deben constituir un esfuerzo coordinado y conjunto. Agrega la norma 1.34 que las instituciones tienen el compromiso de asignar y capacitar el recurso humano encargado de realizar las actividades relacionadas con los procesos de mejoramiento de la calidad de la inversión pública.
- 2.152.** Del estudio realizado por la Contraloría se evidenció que, a pesar de que el RSNIP se encuentra vigente desde agosto de 2008, la implementación del componente de capacitación no se ha logrado concretar tal como lo define la normativa y, a pesar de algunos esfuerzos realizados por parte del Rector, el Proceso de Inversión Pública actualmente no cuenta con un Programa Permanente de Capacitación; componente clave en la construcción de capacidades institucionales ya que coadyuva al fortalecimiento de las habilidades técnicas de los funcionarios que realizan las labores de los procesos de inversión pública.
- 2.153.** Al respecto, MIDEPLAN indicó¹⁰⁹ que, durante el periodo que abarca esta auditoría (2015 a 2018), ha estado disponible el plan de capacitación denominado “Fortalecimiento de las capacidades institucionales en temas de Inversión Pública”, cuya finalidad es “promover una cultura institucional sobre la temática de inversiones públicas”¹¹⁰, por lo que está dirigido a los funcionarios de las UPI o a las UE que tienen a cargo la temática de proyectos de inversión¹¹¹.
- 2.154.** De la revisión realizada por la Contraloría a dicho documento, se evidencia que su contenido corresponde a un informe de actividades de capacitación ejecutadas por el Rector durante el

¹⁰⁶ DE 37735 Artículo 50 inciso j.

¹⁰⁷ Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, Página 4. Julio 2018.

¹⁰⁸ NTLP 1.12 y 1.13

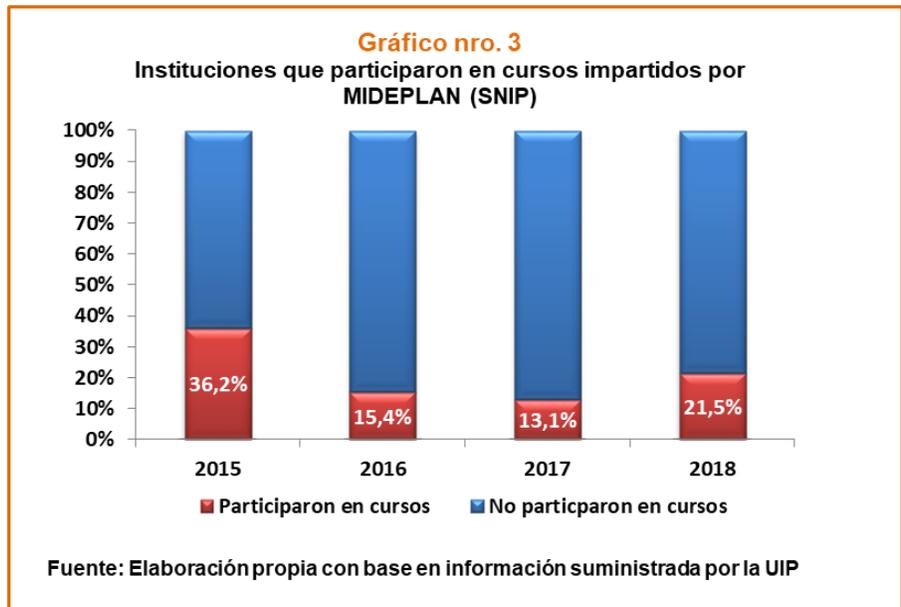
¹⁰⁹ Oficio AI-065-18 del 18 de diciembre de 2018.

¹¹⁰ Programa Fortalecimiento de las capacidades institucionales en temas de Inversión Pública, página 1.

¹¹¹ Programa Fortalecimiento de las capacidades institucionales en temas de Inversión Pública, página 2.

periodo 2014 al 2018, careciendo de la programación original para ese mismo periodo y de la programación de los cursos que se planifica realizar del año 2018 en adelante.

- 2.155. En consecuencia, dicho documento, carece de las formalidades y elementos necesarios que debe contener un programa de capacitación debidamente diseñado y estructurado, tales como: justificación, alcance; objetivos generales y específicos; metas y sus respectivos indicadores; estrategia a desarrollar; tipos, modalidades y niveles de capacitación; plazos de ejecución; presupuesto y financiamiento, entre otros.
- 2.156. Por otra parte, preocupa a esta Contraloría que según la información que indica el documento en mención, “por limitaciones de presupuesto la oferta de cursos es muy baja y se da prioridad de programación a los que se negocian mediante convenio por encima de los que la UIP debería brindar durante el año.” Además por las cargas de trabajo de los funcionarios de la UIP, “se brindan cursos y talleres cuando las instituciones los solicitan.”¹¹²
- 2.157. Esta situación pone en evidencia que, a pesar de los esfuerzos de los funcionarios de la UIP, la capacitación brindada responde más a la demanda de las instituciones que a un programa permanente de capacitación diseñado con base en un diagnóstico de necesidades.
- 2.158. No obstante lo anterior, la UIP realizó, durante el periodo 2015 a 2018, una serie de esfuerzos para capacitar a funcionarios de instituciones del sector público vinculados a los procesos de inversión, incluyendo instituciones bajo la cobertura del SNIP y a otras¹¹³.
- 2.159. Sin entrar a valorar la calidad de la capacitación brindada, la información aportada por la UIP permitió evidenciar que la misma giró en torno a temas como: Identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública; Evaluación Financiera, Económica y Social incluyendo la variable Riesgo; Instrumentos para el análisis de amenazas en la formulación y evaluación de los proyectos de inversión pública en etapa de perfil; Elementos de la gestión de riesgos a desastres en la formulación y evaluación de proyectos de inversión.



- 2.160. En torno a este tema es importante resaltar que, si bien se han realizado esfuerzos, la temática de los cursos corresponde básicamente a la fase de preinversión y adicionalmente, no se ha logrado abarcar una parte importante de las instituciones

¹¹² Programa Fortalecimiento de las capacidades institucionales en temas de Inversión Pública, página 3.

¹¹³ Se realizaron charlas donde asistió personal por ejemplo del ICE, CCSS, PANI, Servicio Nacional de Guardacostas, entre otras. Las instituciones mencionadas no forman parte del SNIP según el oficio DM-107-17 de 27 de febrero de 2017.

- que conforman el SNIP. A manera de referencia, de un total de 130 instituciones que se encuentran bajo la cobertura de dicho sistema, durante el periodo 2015 a 2018 el porcentaje de instituciones del SNIP que ha recibido cursos impartidos por MIDEPLAN pasó de 36,2% en el 2015 a 21,5% en el 2018¹¹⁴, tal como se aprecia en el Gráfico Nro 3.
- 2.161.** Adicional a las acciones antes mencionadas, en julio de 2016 MIDEPLAN en el documento “Marco Conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica” como parte del pilar de Gestión de Programas y Proyectos, incluyó entre sus líneas de acción la de “Desarrollar capacidades institucionales en materia de Inversión Pública con el objetivo de fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)”.
- 2.162.** Esta línea de acción, para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) busca “establecer e implementar un Programa Nacional Permanente de fortalecimiento de capacidades en proyectos con las instituciones del SNIP en coordinación Hacienda-MIDEPLAN y, fomentar y ejecutar Programas Sectoriales e Institucionales de Capacitación y Formación de Proyectos.”
- 2.163.** De acuerdo con el Plan de Acción 2018-2030¹¹⁵, bajo la responsabilidad de los directores del Área de Inversiones de MIDEPLAN y de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, al mes de diciembre de 2018 se estimó contar con el diseño aprobado de un Programa Nacional de Capacitación que incorporaría contenidos del ciclo de proyectos y necesidades específicas de las instituciones. Dicho programa sería impartido durante el año 2019 y, posteriormente, actualizado en 3 ocasiones: 2021, 2024 y 2027.
- 2.164.** Sin embargo, a pesar de la solicitud realizada por esta Contraloría, la UIP no aportó los avances en torno al diseño de dicho programa y según lo informado por el Área de Inversiones de MIDEPLAN¹¹⁶ y por la Dirección General de Crédito Público¹¹⁷ no ha sido posible continuar con dicho diseño, ya que actualmente no se cuenta con recursos financieros para su formulación e implementación.
- 2.165.** En torno a este tema, el Director del Área de Inversiones indicó¹¹⁸ que: en la Sesión Ordinaria 05-16 del 23 de mayo de 2016 el CONIP valoró la opción de destinar recursos de la cooperación técnica no reembolsable con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para capacitación e instrumentos de inversión pública, sin embargo, un mes después (Sesión Extraordinaria 06-2016, con fecha 22 de junio de 2016) se cambió el destino de estos fondos.
- 2.166.** A pesar de que desde el mes de junio 2016 el CONIP decide no dedicar los recursos de la cooperación técnica no reembolsable a la capacitación, el estudio realizado no encontró evidencia de que a la fecha se hayan logrado conseguir los recursos para el desarrollo del programa en mención, incluso la UIP indicó que “en el momento en que se cuenten con nuevos fondos, las entidades responsables continuarán con esta línea de acción”.¹¹⁹
- 2.167.** Por su parte el Director de Crédito Público¹²⁰ indicó que “un Programa de esta naturaleza implica el abordaje de los diferentes ámbitos que integran el ciclo de vida de los proyectos, de ahí que su

¹¹⁴ Para el cálculo de los porcentajes se consideró a la institución solo una vez al año

¹¹⁵ Plan de Acción del Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica para el periodo 2018 - 2030

¹¹⁶ Oficio AI-065-18 de 18 de diciembre 2018.

¹¹⁷ Oficio DCP-0071-2019 de 11 de febrero 2019.

¹¹⁸ Oficio AINV-004-19 de 13 de febrero de 2019.

¹¹⁹ Oficio AI-065-18 de 18 de diciembre de 2018.

¹²⁰ Oficio DCP-0071-2019 de 11 de febrero de 2019.

diseño y desarrollo involucra principalmente la participación de MIDEPLAN como ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), así como el contar con recursos financieros para su formulación e implementación.”

- 2.168.** Agrega la UIP¹²¹ que “participará en el diseño, desarrollo e implementación del Programa Nacional de Capacitación, pero cómo lo hará dependerá del proceso que se defina para su elaboración y aplicación, así como de la fuente y monto de los recursos que se logren obtener para su financiamiento. Estos aspectos todavía no han sido definidos.”
- 2.169.** Preocupa a esta Contraloría que actualmente MIDEPLAN no cuenta con un diagnóstico sobre el Proceso de Inversión Pública que permita definir las capacidades existentes en materia de gestión del ciclo de vida del proyecto, así como las debilidades en torno a este tema, de tal manera que se puedan establecer las brechas existentes y definir con mayor criterio las necesidades de capacitación que deben ser cubiertas.
- 2.170.** Al respecto la UIP indicó¹²² que, en el año 2007, se realizó un inventario de proyectos a 76 entidades, en el cual se preguntó sobre el personal y las medidas para alcanzar las metas definidas en el PND. Asimismo, en los meses de febrero y julio de 2007, se realizaron tres actividades cortas de capacitación (entre 8 y 40 horas), las cuales permitieron corroborar el nivel de los participantes y determinar las necesidades de capacitación, así como “formular el programa que se ha venido impartiendo desde el 2008 para los cursos básicos”.
- 2.171.** Agrega la UIP que conforme se fueron generando las guías metodológicas general y específica así como nuevos instrumentos se realizaron las adaptaciones del caso.
- 2.172.** Al respecto es importante indicar que, si bien la UIP ha tomado de base para la definición de los cursos que imparte, el programa “Propuesta general de capacitación con recursos CRUSA” elaborado en el 2008, debe tenerse presente que fue diseñado para ser ejecutado en ese mismo año, ya que buscó resolver la problemática identificada en ese momento. Por lo tanto, existe un alto riesgo de que las necesidades actuales de capacitación no coincidan con la realidad reflejada 12 años atrás.
- 2.173.** A criterio de esta Contraloría debe indicarse que, a pesar de los esfuerzos realizados para capacitar al personal vinculado a los procesos de inversión, la capacitación brindada por la UIP requiere de mayores esfuerzos para desarrollar capacidades institucionales en materia de inversión pública con el objetivo de fortalecer el SNIP.
- 2.174.** Al respecto debe aclararse que, actualmente, ante la inexistencia de guías metodológicas para todo el ciclo de vida del proyecto, la capacitación brindada centra los esfuerzos en la fase de preinversión. Por lo que, con el objetivo de que los funcionarios a cargo cuenten con el perfil adecuado para la ejecución de sus labores y, se fortalezcan las capacidades del capital humano de las instituciones en materia de proyectos de inversión, es necesario que la capacitación abarque también las fases de ejecución y operación.
- 2.175.** Unido a esta situación, según la información aportada en la encuesta por los funcionarios de instituciones que pertenecen al SNIP¹²³, aproximadamente el 72,1% de los funcionarios que realizan el proceso de formulación y evaluación de proyectos en el 39,2% de las instituciones del SNIP, tienen un nivel básico o no cuentan con la especialización necesaria para llevar a cabo

¹²¹ Oficio AINV-007-19 de 07 de marzo de 2019

¹²² Oficio AINV-004-19 de 13 de febrero de 2019

¹²³ Para la definición de las instituciones que conforman el SNIP se utilizó la lista de instituciones detallada por MIDEPLAN mediante DM-107-17 de 27 de febrero de 2017 y reiterada en oficio AINV-007-19 de 07 de marzo 2019. Del total de instituciones que conforman el SNIP se recibió respuesta de 51 entidades.

estas labores, y el porcentaje se incrementa a un 79,4% en lo correspondiente al nivel de especialización en gestión de proyectos, conocimientos que son relevantes en la fase de ejecución de los proyectos de inversión.

- 2.176. Sobre la **gestión del talento** como impulsor del éxito organizacional, el **PMI**¹²⁴ se ha referido señalando: “(...) *existe aún un déficit en el número de profesionales plenamente preparados para conducir y gestionar los proyectos. Este déficit de talentos perjudica el crecimiento y rentabilidad de las organizaciones. La calidad, la innovación, los proyectos estratégicos y las oportunidades del mercado han sido todas perjudicadas por esta escasez de talentos*”.
- 2.177. En consecuencia, las importantes debilidades apuntadas al Programa Permanente de Capacitación inciden en forma negativa en el fortalecimiento de las competencias de los funcionarios encargados de formular, evaluar, ejecutar y mantener los proyectos de las instituciones ligadas a los procesos de inversión pública; condición que deteriora sustancialmente el impacto de los esfuerzos por alcanzar los objetivos institucionales, sectoriales y nacionales.

¹²⁴ PMI, Pulse of the Profession In Depth Study: Talent Management, 2013.

3. Conclusiones

- 3.1. La implementación y el adecuado funcionamiento de un sistema de inversión pública potencia mejoras en la calidad de los proyectos de inversión, disminuye el riesgo de que los recursos se utilicen ineficientemente y promueve que los proyectos alcancen sus objetivos organizacionales generando mayor impacto en el desarrollo económico y social del país.
- 3.2. Lograr los beneficios esperados de un sistema de inversión pública requiere de un adecuado marco legal e institucional, una estructura organizativa que promueva la continuidad del esfuerzo, el desarrollo de metodologías apropiadas para las distintas fases del ciclo de vida del proyecto y de una adecuada capacitación de los distintos actores para la mejor implementación de la metodología. Elementos que, en el caso de Costa Rica presentan importantes deficiencias, generando costos adicionales y un alto riesgo de desaprovechamiento de los recursos invertidos y de incumplimiento de objetivos.
- 3.3. La normativa relacionada con el Proceso de Inversión Pública no cuenta con una ley, se encuentra en forma dispersa en varios reglamentos, particularmente en el RSNIP y el RSNP, los cuales, a pesar de presentar importantes inconsistencias, constituyen en forma integrada y complementaria el fundamento de la constitución y funcionamiento de los procesos de inversión pública. La falta de un cuerpo normativo, con rango de ley, debidamente integrado y consistente no favorece el funcionamiento del sistema como tal.
- 3.4. El SNIP que se intenta modelar en la normativa no permite ordenar, estandarizar, estructurar y coordinar los procesos de manera que se pueda optimizar la utilización de los recursos asignados a la inversión y maximizar su valor público. El sistema no ha logrado concretar la articulación de todos sus actores y evidencia importantes vacíos que lo alejan sustancialmente de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente en gestión de proyectos.
- 3.5. Si bien un SNIP busca ordenar el proceso de inversión de cada entidad en los distintos niveles de gobierno, en el caso costarricense, este objetivo no se ha logrado. El alcance limitado de la normativa no ha permitido integrar los distintos niveles de gobierno nacional, regional y local en un único cuerpo normativo que regula, prioriza e integra todos los esfuerzos de inversión. Para tales efectos, estos marcos normativos deberían estar debidamente fundamentados en rango de ley, conforme a un sistema de gobernanza multinivel que, además, establezca las relaciones de coordinación y de gestión de la información.
- 3.6. A pesar de que la normativa existente pretende desarrollar un modelo de gestión para todas las fases del ciclo de vida de la inversión, las inconsistencias y los vacíos en la legislación generan incompatibilidades de fondo que dificultan la integración normativa y por ende, no favorecen la gestión, el control, el seguimiento y la evaluación de la inversión pública costarricense.
- 3.7. La normativa del Proceso de Inversión Pública presenta indefiniciones e insuficiencias en cuanto a los roles y las responsabilidades por parte de los principales actores del SNIP como lo son Unidades Ejecutoras, Institución Formuladora, Ministros Rectores, Secretarías Sectoriales y MIDEPLAN.
- 3.8. El SNIP costarricense se encuentra en un nivel muy incipiente, y a pesar de que la norma otorga gradualidad, no le establece un plazo para su implementación. Condición que ha generado

debilidades operativas en el sistema, limitando su gobernanza y el cumplimiento de las funciones de algunos de sus actores.

- 3.9. Particularmente, existe un alto riesgo en la continuidad de las funciones de los procesos de inversión pública asociado a las competencias de las Rectorías y de las Secretarías Sectoriales; instancias que tienen roles y responsabilidades vinculadas a criterios de priorización, controles de calidad, y puntos de revisión y aprobación y, por lo tanto, son relevantes para la gobernanza del SNIP y para el cumplimiento de sus objetivos.
- 3.10. Las Secretarías Sectoriales se constituyen en un actor relevante dentro de la estructura del modelo sectorial establecido para el buen funcionamiento del SNIP; por lo que, el adecuado cumplimiento de sus competencias se convierte en una condición necesaria para que los criterios de economía y efectividad priven en la asignación de los recursos para la inversión pública y se logre concretar los beneficios de los proyectos de inversión más rentables para el país. Varias de sus funciones, y otras, recaen, en la práctica, sobre las Unidades de Planificación Institucional, sin tener, estas unidades, una clara definición de sus roles y de sus responsabilidades en los procesos de inversión pública.
- 3.11. Las debilidades planteadas, unido a un rector que no potencia sus facultades de administración y rectoría, han generado que el BPIP actualmente esté conformado, en su mayoría, por propuestas de proyectos que, si bien, cuentan con el aval de la Rectoría, no tienen un dictamen técnico afirmativo que acredite su viabilidad. El sistema como tal no logra acreditar la calidad de las propuestas de proyectos de inversión contenidas en el BPIP y no provee las directrices e instrumentos para asegurar que deban demostrar la viabilidad para su aprobación.
- 3.12. Actualmente, el SNIP no cuenta con metodologías, procesos y criterios para establecer la priorización de los proyectos de inversión a nivel institucional, lo cual, unido a la escasa planificación estratégica sectorial, limita sustancialmente la posibilidad de priorizar a nivel sectorial y, por consiguiente, el sistema no garantiza la selección de los proyectos que podrían generar mayor valor público a nivel país.
- 3.13. El rector no ha generado un marco metodológico para todo el ciclo de vida del proyecto y, las guías existentes se centran en la etapa de perfil de la fase de preinversión y no han sido actualizadas desde su emisión. Adicionalmente, carecen de contenidos detallados y herramientas que guíen a las instituciones en la elaboración de los estudios que deben realizar, según el nivel de definición requerido por la etapa en que se encuentra el proyecto, lo cual, unido a la poca especialización de los funcionarios en los temas de formulación, evaluación y gestión de proyectos, se convierte en una fuerte restricción que dificulta el logro de los objetivos institucionales, sectoriales y nacionales.
- 3.14. La implementación del Programa Permanente de Capacitación no se ha logrado concretar tal como lo define la normativa. Los esfuerzos de capacitación realizados por el Rector no han sido suficientes y, a la fecha, no existe un diagnóstico actualizado que permita establecer las brechas existentes con el propósito de definir el programa de capacitación que el sistema requiere. Adicionalmente, no se cuenta con los recursos necesarios para el desarrollo e implementación del Programa Nacional de Capacitación incluido en el Plan de Acción 2018-2030.
- 3.15. El componente de capacitación tiene como objetivo primordial gestionar el talento, el conocimiento y el desarrollo de habilidades y de competencias en los funcionarios vinculados a la gestión de proyectos sobre el proceso de inversión pública, por lo que se constituye en factor crítico de éxito.

La ausencia del Programa Permanente de Capacitación incide de forma negativa en el proceso actual de fortalecimiento de las capacidades y, consecuentemente, en el alcance de los objetivos de la inversión pública.

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

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA SEÑORA MARIA DEL PILAR GARRIDO GONZALO MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, EN SU CALIDAD DE MINISTRA RECTORA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

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

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 29 de mayo de 2020 un informe de avance de la elaboración del proyecto de ley, a más tardar de 30 de noviembre de 2020, una certificación que haga constar que dicho proyecto de

ley fue presentado a la Asamblea Legislativa, y a más tardar el 26 de febrero de 2021 y el 30 de junio de 2021, un reporte del seguimiento realizado al proceso que se lleva a cabo en la Asamblea Legislativa en el trámite de dicho proyecto. (Ver párrafos del 2.40 al 2.140). Emitir un decreto ejecutivo, para resolver las inconsistencias y los vacíos normativos existentes en cuanto a los roles y las responsabilidades de las Secretarías Sectoriales establecidos en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación y la dependencia de la creación de estas Secretarías Sectoriales en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo; ello, con el fin de darle sustento normativo. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de abril de 2020 un informe de avance y a más tardar 31 de agosto de 2020, el decreto ejecutivo debidamente aprobado y publicado con los ajustes correspondientes. (Ver párrafos del 2.82 al 2.114).

- 4.5. Emitir un decreto ejecutivo para los procesos de inversión pública con el propósito de integrar lo normado en el reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública y en el reglamento del Sistema Nacional de Planificación (Subsistema de Inversiones Públicas), eliminando los vacíos, las insuficiencias y las inconsistencias evidenciadas en el presente informe y cualquier otra que pudiera presentarse. Dicho decreto deberá tener un enfoque sistémico y de gestión para resultados y cumplir como mínimo con lo siguiente:
- a. Aplicable a las fases de preinversión, inversión y post-inversión del ciclo de vida del proyecto de inversión pública.
 - b. Sustentado en las buenas prácticas reconocidas internacionalmente para la gestión de portafolios, programas y proyectos, en términos de propiciar la mejor formulación, evaluación, ejecución y mantenimiento de los proyectos de inversión pública.
 - c. Definir 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; con el propósito de asegurar que los proyectos hayan cumplido con los requerimientos de cada fase.
 - d. Normar los procesos para la priorización de proyectos en todos los niveles de gobierno conforme a lo que establezcan los planes nacionales, sectoriales e institucionales; así como, la programación plurianual de las inversiones.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de abril de 2020 un informe de avance, y a más tardar el 31 de agosto de 2020, el decreto ejecutivo debidamente aprobado y publicado. (Ver párrafos del 2.52 al 2.81 y del 2.115 al 2.140).

AL SEÑOR FRANCISCO TULA MARTÍNEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DEL ÁREA DE INVERSIONES O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Actualizar, oficializar y divulgar las “Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública”, conforme al fortalecimiento normativo que se dispone a la Sra Ministra de MIDEPLAN en los puntos 4.5 y 4.6. En particular, en lo relativo con la gobernanza de los procesos de inversión pública a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto, con el objetivo de lograr la efectiva verificación del cumplimiento de los requisitos de cada fase del proyecto y la implementación de un sistema integral de análisis y de evaluación de la inversión pública a lo

largo del ciclo de vida de los proyectos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2020, copia de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos debidamente actualizadas, oficializadas y divulgadas. (Ver párrafos del 2.52 al 2.140).

4.7. Elaborar, oficializar y divulgar:

- a. Las metodologías, las herramientas y los instrumentos para las fases de ejecución y de operación de los proyectos de inversión;
- b. Las metodologías, las herramientas y los instrumentos de la fase de preinversión, considerando estándares internacionales en gestión de portafolios, programas y proyectos;
- c. Directrices, y los controles correspondientes para que cada sector elabore sus propias metodologías, con el nivel de especificidad y profundidad adecuado a la naturaleza, la complejidad y la materialidad de los proyectos propios de cada sector; con fundamento en el marco metodológico que elabore para todas las fases del ciclo de vida del proyecto.
- d. Las normas técnicas, lineamientos y procedimientos actualizados acorde a los puntos anteriores.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2021 copia de las metodologías, las herramientas y los instrumentos para las fases de preinversión, ejecución, y de operación de los proyectos de inversión así como de las directrices y controles correspondientes para que cada sector elabore sus propias metodologías; así como un informe de avance en el desarrollo a más tardar el 29 de mayo de 2020 y el 31 de octubre de 2020. (Ver párrafos del 2.1 al 2.39).

4.8. Diseñar, formalizar e implementar un Programa Permanente de Capacitación, a partir de un diagnóstico de la situación actual, debidamente formulado con la participación de los responsables de los procesos de inversión pública, que permita identificar las necesidades de capacitación en formulación, evaluación, ejecución y mantenimiento de los proyectos de inversión pública. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General, un informe de avance del desarrollo del diagnóstico a más tardar el 30 de abril de 2020; un informe con los resultados del diagnóstico a más tardar el 31 de agosto de 2020, y el correspondiente diseño del Programa Permanente de Capacitación debidamente aprobado con su cronograma de implementación con plazos y responsables, a más tardar el 18 de diciembre de 2020. Adicionalmente, a más tardar el 31 de agosto de 2021, un informe de avance del primer semestre de implementación de dicho programa. (Ver párrafos del 2.144 al 2.177).

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Bernal Durán Bonilla
Asistente Técnico

Enrique Barreda Lizano
Asesor

Gina Arroyo Yannarella
Coordinador

Ci.: Archivo auditoría