

**Al contestar refiérase
al oficio N° 17832**

19 de noviembre, 2019
DFOE-SAF-0632

Señora
María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN)
ngomez@mideplan.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Respuesta sobre las observaciones realizadas al borrador del informe de auditoría de carácter especial sobre la Gobernanza del Proceso de Inversión Pública.

Mediante el oficio Nro. 15360 (DFOE-SAF-0543) de 11 de octubre de 2019, se comunicó a esa entidad el Borrador de Informe con los resultados de la auditoría de carácter especial la Gobernanza del Proceso de Inversión Pública, el cual fue expuesto a funcionarios de esa institución en fecha 07 de octubre de 2019. Al respecto, se recibió de esa entidad el oficio Nro. 29708 (DM-1614-2019) con fecha 23 de octubre de 2019, con algunas observaciones sobre el mencionado borrador de informe.

Sobre el particular, una vez realizado el análisis por parte de este Órgano Contralor, se remite la valoración realizada en el documento anexo, no obstante que en su mayoría no se presentó documentación de sustento pertinente.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
GERENTE DE ÁREA

BDB/GMA/kmm
Adjunto: Lo indicado.

Ce: Sr. Francisco Tula Martínez Director del Área de Inversiones, francisco.tula@mideplan.go.cr
Sra. Johanna Salas Jiménez, Jefe Unidad de Inversión Pública, johanna.salas@mideplan.go.cr

G: 2017000087-1
P: 2019020550

**VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL
INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GOBERNANZA DEL PROCESO
DE INVERSIÓN PÚBLICA**

Observaciones Generales

Nro. Observación	Observaciones de la Administración	¿Se acoge ?	Argumentos CGR
1	<p>Al efectuar comparaciones con otros Sistemas Nacionales de Inversión es necesario conocer el contexto y la normativa que los rige, aspectos que hemos indicado durante todo la Auditoría y que se tuvo que evidenciar por escrito a la CGR en el oficio DM-936-18, dirigido a la señora Marta Acosta Zúñiga con fecha 10 de setiembre de 2018.</p> <p>Lo anterior por cuanto el “dictamen de viabilidad del proyecto” que está plasmado en todo el informe, en el SNIP, que la CGR ha tomado de referencia, aplica cuando el proyecto solicita la aprobación de recursos para la etapa de ejecución y cuyo ingreso al Banco de Proyectos de dicho país es muy diferente al proceso de Costa Rica (ver punto 4.3 Decreto Legislativo 1432 del siguiente enlace https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/decretos-legislativos/18171-decreto-legislativo-n-1432-1/file),</p>	No	<p>La legislación actual en nuestro país establece la existencia de un dictamen técnico sobre los proyectos de inversión previo al ingreso al BPIP. Incluso MIDEPLAN en las NTLP establecidas mediante el DE 35374-PLAN define este dictamen como <i>“criterio vinculante emitido por un órgano especializado para que una instancia gubernamental pueda proceder, con lo que corresponda a un proyecto de inversión pública.”</i></p> <p>Por su parte el DE 34694-PLAN-H indica en los artículo 21, 25 y 26 que las Rectorías están encargadas de realizar y emitir la aprobación técnica o dictamen técnico de los proyectos. Asimismo MIDEPLAN en las normas 1.11 y 1.12 de las NTLP indica que la Secretarías Sectoriales apoyarán al Rector del Sector en la elaboración del dictamen técnico.</p> <p>Por lo tanto, este punto de control mediante el cual se define si un proyecto de inversión puede continuar con las siguientes etapas del ciclo de vida sí se encuentra definido en la legislación costarricense.</p> <p>Adicionalmente, tal como se indica en los párrafos 2.122 al 2.123 una adecuada gestión de portafolio requiere que toda propuesta debe ser identificada, evaluada, seleccionada y autorizada. Cada propuesta debe declarar su valor para su negociación y eventual aprobación de ingreso al Portafolio.</p>

			<p>Por otra parte en el párrafo 2.124 se indica que con el fin de asegurar el valor del portafolio, y desde una perspectiva de gobernanza, las buenas prácticas reconocidas internacionalmente, 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.</p>
1	<p>Mediante oficio DM-936-18, dirigido a la señora Marta Acosta Zúñiga con fecha 10 de setiembre de 2018 se indicó:</p> <p>“En la reunión del 23 de julio de 2018, funcionarios de la CGR explicaron los temas que iban a abordar en la auditoría, donde el MIDEPLAN les indicó que si están valorando el SNIP deberían considerar todos los actores, incluyendo los entes que aprueban presupuestos y refrendan contratos, situación que convierte a la CGR y al Ministerio de Hacienda en entidades activas que se encuentran al mismo nivel que el MIDEPLAN en el funcionamiento de dicho Sistema”.</p> <p>No obstante, la recomendación no fue considerada en esta Auditoría, lo cual muestra que el análisis de gobernanza es parcial y no considera los otros actores fundamentales en este proceso.</p> <p>En consecuencia, las disposiciones pueden generar distorsiones al considerar solo dos decretos del SNIP y no contemplar a todos y todo lo referente a los ejercicios presupuestarios y la asignación de recursos.</p>	No	<p>Si bien la asignación presupuestaria es parte del proceso de inversión, el alcance de esta auditoría no consideró esta parte del proceso, por lo tanto, en este informe no se incluyen hallazgos ni disposiciones que involucren a instituciones como el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República y, a pesar de eso, las disposiciones del informe no generan ningún tipo de distorsiones</p>
2	<p>Los alcances de los sistemas de inversión en las fases de ejecución y operación están básicamente restringidos a las evaluaciones durante y ex post, debido a que las competencias de los entes responsables de</p>	No	<p>A MIDEPLAN se le solicita definir el marco metodológico y el establecimiento de lineamientos, criterios y controles de calidad</p>

	<p>proyectos, no puede existir una coadministración y no se tienen funciones de fiscalizadores.</p>		<p>para estas fases del ciclo de vida de los proyectos de inversión.</p> <p>MIDEPLAN como ente rector del SNIP debe velar y promover que se cumplan los objetivos de dicho sistema y entre esos objetivos se encuentra el de “implementar un sistema integral de análisis, seguimiento y evaluación de la inversión pública, siguiendo el ciclo de vida de los proyectos.(DE 34694, artículo 5 inciso)</p> <p>Adicionalmente, el DE 34694 define el ciclo de vida del proyecto y le establece al Rector del sistema y a su órgano operativo la elaboración de metodologías, normas, procedimientos para todo el ciclo de vida de los proyectos tal como a lo indica el informe en los párrafos 2.4 al 2.11.</p> <p>Generar metodologías para el ciclo de vida del proyecto favorece la calidad de los proyectos de inversión pública y busca la eficiencia en el uso de los recursos.</p>
<p>3</p>	<p>Esta Auditoría hace referencia en muchas secciones al PMI, dejando de lado que buenas prácticas internacionales es mucho más amplio y que por esa razón el SNIP no puede estar centrado en un único enfoque, se debe dejar abierta la posibilidad de que las entidades lo aborden y desarrollen según sus necesidades y particularidades, pero siempre verificando la consistencia e implementación de lo solicitado.</p>	<p>Si</p>	<p>El estudio en lo que consideró pertinente se apoyó en las buenas prácticas del PMI.</p> <p>En la actualidad existen varios organismos internacionales que realizan una valiosa contribución al mejoramiento de la gestión mundial de proyectos de inversión pública. Estas organizaciones, lideran importantes esfuerzos para documentar, en “estándares globales”, las prácticas que son apreciadas y reconocidas por su aporte al éxito del proyecto y sobre las cuales existe un amplio consenso sobre su valor y utilidad.</p> <p>Entre las organizaciones que tienen mayor reconocimiento internacional, en la generación de norma técnica asociada a la gestión de proyectos destacan: el Project Management Institute (PMI), la International Organization for Standardization (ISO), la “International Project Management Association” (IPMA), la “Construction Management Association of America” (CMAA), el “Project in Controlled</p>

			<p>Environments” (PRINCE2), el “Independent Project Analysis” (IPA), así como el “Control Objectives for Information and Related Technology” (COBIT) y la “Information System Audit and Control Association” (ISACA).</p> <p>En general, estas organizaciones realizan una profusa investigación y publican estándares, y otro tipo de documentos, para la efectiva gestión de portafolios, programas y proyectos, los cuales tienen un amplio reconocimiento internacional y fundamentan el desarrollo profesional de la disciplina.</p> <p>La auditoría hace referencia como parte de las buenas prácticas al PMI, sin embargo, siendo MIDEPLAN el rector del SNIP tiene la potestad de identificar las buenas prácticas que pueden incorporarse en el proceso de inversión pública.</p> <p>La CGR solicita en este informe que esas buenas prácticas se empiecen a implementar con el objetivo de fortalecer la eficiencia en el uso de los recursos públicos.</p>
4	<p>Varias de las disposiciones parecen estar desarticuladas del contexto en el que se encuentra el SNIP y las relaciones que tiene con el SNP y con la parte de administración financiera y presupuestos públicos, dejando de lado la jerarquía de la normativa.</p>	No	<p>Las disposiciones están diseñadas para buscar el orden en el SNIP, potenciando a MIDEPLAN como rector.</p> <p>Visualizando el desarrollo de un diseño y estructura del SNIP que se plasme en una ley que le permita a MIDEPLAN tener mayor fuerza jurídica en este ámbito</p> <p>Además, las disposiciones pretenden buscar un ordenamiento en la vinculación del SNIP con el SNP, sistema al que pertenece y que le aporta la estructura operativa para la realización de las funciones al SNIP</p>

Observaciones Específicas

Nro. Párrafos	Observaciones de la Administración	¿Se acoge?	Argumentos CGR
2.15	<p>Es incorrecto afirmar que las Guías metodológicas son de poca utilidad para el desarrollo de la prefactibilidad y la factibilidad, dado que los contenidos son los mismos para los tres niveles, no hay diferencia en este aspecto para los tres niveles. Es claro que el nivel de información requerido será distinto para cada uno, pero eso no invalida la guía para los dos niveles señalados. La sugerencia de que se utilicen para el perfil no nace a partir de los contenidos de los documentos, esta surge a partir de la necesidad de elaborar información primaria, pero en caso de que la institución cuente con los recursos para recopilar este tipo de información, la aplicación de la metodología le permitirá contar con un estudio de prefactibilidad o factibilidad.</p> <p>Asimismo, sería importante conocer los actores que participaron en estas actividades, y valorar si realmente son los que aplican las metodologías y los que debían contestar la encuesta enviada por la CGR como parte de esta Auditoría.</p>	No	<p>Si bien los estudios que deben realizarse son los mismos, la administración no aportó los criterios, indicadores, entregables en cada una de las etapas.</p> <p>Tal como indica el borrador del informe, a pesar de que la UIP señala 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 contenidos y su profundidad, así como los criterios y atributos señalados se hubieran formalmente establecido y debidamente documentado en norma técnica por parte de MIDEPLAN, o, incluso, que MIDEPLAN hayan generado los lineamientos con los criterios necesarios para su desarrollo. De hecho, al momento de efectuar la fiscalización, no se encontró evidencia de que tales documentos se hubieran realizado por alguno de los actores de los procesos de inversión pública.</p> <p>Para mayor claridad se complementa el párrafo 2.15 y el mismo queda de la siguiente manera:</p> <p>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,</p>

			<p>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. (lo que está en negrita es lo que se agrega al párrafo original)</p> <p>La revisión efectuada no se basa únicamente en la encuesta enviada a las instituciones. Comprende también la percepción de las personas que asistieron a los talleres realizados por el equipo de auditoría, a los cuales MIDEPLAN fue invitado, y los comentarios y análisis que dichas personas realizaron.</p> <p>Las personas que asistieron a estos talleres fueron invitados basados en la lista suministrada por la UIP.</p>
2.15	<p>Sin embargo, es importante destacar que se están realizando los esfuerzos para trabajar en un documento que sirva de guía para diferenciar los diferentes niveles señalados en la etapa de preinversión que abordan la Guía metodológica, una vez listo este instrumento se espera remitir a las diferentes instituciones que participan en la elaboración de proyectos de inversión pública para que retroalimenten y validen el proceso planteado. Por lo cual se considera que la recomendación de elaborar guías específicas para cada etapa de la preinversión no debe ser necesario una vez se realice este ejercicio.</p>	No	<p>Estos esfuerzos refuerzan lo dispuesto por la Contraloría. No se aportó evidencia del avance en el oficio DM-1614-2019, por lo que se mantiene la disposición de la CGR.</p>
2.19	<p>Punto 2.19 Tal y como se indicó en el oficio AINV-003-19, los aspectos técnicos son competencia directa de las instituciones y para ello existen profesionales responsables de elaborar cada uno de sus componentes de acuerdo al tipo de proyecto, por lo cual los lineamientos son generales y la CGR debe considerar:</p> <p>a. Los profesionales que intervienen en la elaboración de los diferentes estudios de la ingeniería tienen la responsabilidad directa sobre los mismos, e incluso pueden llegar a</p>	No	<p>La responsabilidad de los profesionales que intervienen en los distintos estudios de ingeniería es responsabilidad directa de ellos, y responden ante los órganos colegiados. Pero es la entidad contratante la que tiene que definir el alcance y profundidad de estos servicios, diferenciándolos según la fase contratada.</p> <p>Al respecto, MIDEPLAN no ha definido lineamientos con los criterios</p>

	<p>perder su licencia en caso de comprobación de errores u omisiones. Esto también aplica para quienes los aprueban.</p> <p>b. El país cuenta con órganos colegiados que norman y regulan estos procesos. Además, se cuenta con códigos, manuales y reglamentos para dicho fin que son emitidos por los entes competentes.</p> <p>c. Algunas de las instituciones que tienen bajo su responsabilidad infraestructura cuyo alcance es internacional, cuentan con convenios internacionales que regulan los aspectos técnicos de los proyectos y por ende su diseño.</p>		<p>correspondientes para orientar a las entidades sobre el alcance de los estudios que deben realizarse y, la UIP no aportó a esta auditoría evidencia de que se hayan emitido directrices que orienten a las entidades a desarrollar sus propios instrumentos.</p> <p>MIDEPLAN en su papel de rector debe tener presente las funciones que le establece el DE 34694-PLAN-H en el artículo 8 <i>“será el órgano rector, encargado de la administración del SNIP y como tal establecerá y pondrá en operación dicho sistema con la finalidad de organizar el proceso de inversión pública y poner en operación, en forma gradual, cada uno de sus componentes.”</i></p> <p>Asimismo el artículo 10 le indica a la Unidad de Inversiones Públicas, que <i>se encargará de la administración y ejecución de todas las acciones pertinentes que posibiliten el correcto funcionamiento del SNIP.</i></p> <p>Para mayor claridad y complementar el párrafo 2.19 se le agrega lo que se resalta en negrita, quedando el párrafo de la siguiente manera:</p> <p>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 cubrir los estudios de preinversión están apenas indicadas, 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 específica.</p>
2.25	Punto 2.25 no se realiza una actualización de las metodologías debido a que la teoría de	No	Si bien es cierto la técnica no ha variado sustancialmente, los marcos

	<p>formulación y evaluación de proyectos no ha variado en mucho tiempo, por lo que los documentos siguen siendo válidos, incluso los emitidos por CEPAL datan de 1999...</p> <p>Por lo que la evidencia indica que la actualización de este tipo de documentos no es tan frecuente como se sugiere en el informe. Por lo tanto, no se considera necesaria la recomendación debido a la evidencia indicada en cuanto a la actualización de este tipo de documentos.</p> <p>Además, los criterios de actualización forman parte del procedimiento facilitado, que corresponde al apartado con el subtítulo "Aplicación" (Proceso de elaboración, actualización, validación y divulgación de las guías metodológicas de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública), enviado mediante oficio AINV-003-19 del 08 de febrero de 2019.</p> <p>También es importante destacar algunos esfuerzos realizados en esta materia, como por ejemplo la actualización con respecto a los precios sociales que sirven como insumo para la elaboración de las evaluaciones económico-sociales de los proyectos y programas, en este ámbito recientemente se hizo la publicación de un documento guía para la aplicación de los precios sombra o sociales.</p> <p>Por otra parte, en un esfuerzo en conjunto con en el marco del Convenio MAG-MIDEPLAN se está actualizando el capítulo de análisis de riesgos de la Guía metodológica general, la actualización se encuentra en proceso de validación de expertos y se espera esté publicada en enero del año próximo.</p>		<p>metodológicos deben irse perfeccionando a partir de los resultados logrados por los operadores. En ese sentido, estos documentos deben someterse a un proceso de mejoramiento continuo, basado en lecciones aprendidas, de su contenido, de su alcance, de su aplicabilidad y de su nivel de profundidad y de detalle.</p> <p>Para mayor claridad el párrafo 2.25 se complementa con lo resaltado en negrita, quedando de la siguiente manera:</p> <p>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.</p>
2.26	<p>La fase de ejecución y operación de los proyectos es responsabilidad de las instituciones formuladoras, por lo que la participación de MIDEPLAN en esta materia rozaría con ser una coadministración, por lo cual se les brinda el seguimiento ya establecido en la Directriz Presidencial 084-PLAN y su anexo, no obstante, creemos importante y se ha estado valorando emitir lineamientos generales o bien una guía que contemple las buenas prácticas</p>	No	<p>Las disposiciones están diseñadas para buscar el orden en el SNIP, potenciando a MIDEPLAN como rector. En ese sentido, se le solicita definir el marco metodológico y que establezca lineamientos, criterios y controles de calidad para estas fases del ciclo de vida de los proyectos de inversión.</p> <p>MIDEPLAN como ente rector del SNIP debe velar y promover que se cumplan</p>

	<p>internacionales en esta materia, siendo MIDEPLAN el rector de la inversión pública. Asimismo, MIDEPLAN cuenta con el Área de Evaluación y Seguimiento, la cual puede brindar la colaboración en la evaluación ex-post de los proyectos que lo requieran.</p> <p>Es muy importante que la elaboración de estos lineamientos generales defina las competencias de cada uno de los actores, en especial a la hora del análisis, es decir, debe estudiarse en forma integral, de lo contrario los resultados no se ajustarían a lo que corresponde normativamente.</p>		<p>los objetivos de dicho sistema y entre esos objetivos se encuentra el de “implementar un sistema integral de análisis, seguimiento y evaluación de la inversión pública, siguiendo el ciclo de vida de los proyectos. (DE 34694-PLAN-H, artículo 5 inciso)</p> <p>Adicionalmente, el DE 34694-PLAN-H define claramente el ciclo de vida del proyecto y le establece al Rector del sistema y a su órgano operativo la elaboración de metodologías, normas, procedimientos para todo el ciclo de vida de los proyectos tal como a lo indica el informe en los párrafos 2.4 al 2.11.</p>
<p>2.139 y 2.140</p>	<p>A MIDEPLAN no le corresponde la emisión de dictámenes técnicos porque normativamente ese término es utilizado en contexto del BPIP y para otro actor dentro del SNIP, como lo son las Rectorías a través de sus Secretarías Sectoriales (ver artículo 21 del Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H).</p> <p>Según la normativa de endeudamiento, MIDEPLAN debe otorgar la aprobación final de los proyectos respecto al Plan Nacional de Desarrollo, lo cual está dado por Ley. Además, por la normativa del Banco Central se debe remitir el resultado de la evaluación económica-social, de acuerdo a los análisis que realiza MIDEPLAN.</p>	<p>Si</p>	<p>El borrador de informe indica que la normativa le establece a las Rectorías Sectoriales la emisión del dictamen técnico y del aval para los proyectos de inversión (párrafos 2.86, 2.115 a 2.116). Incluso en el párrafo 2.131 detalla el papel que MIDEPLAN ha asumido como parte de la revisión única que le establece el artículo 24 del DE 34694-PLAN-H.</p> <p>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 UIP, corresponde a un <i>“análisis orientado principalmente a la integración y consistencia de la información para la valoración desde la perspectiva económica-social”</i>, 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.”</p> <p>Adicionalmente, en relación con los proyectos que requieren financiamiento</p>

			<p>externo la auditoría indica en el párrafo 2.138 que 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.</p>
<p>2.141 y siguientes</p>	<p>Referente a la capacitación, dados los recortes presupuestarios y que el SNIP de Costa Rica no tiene una asignación presupuestaria fija para este componente, como si ocurre en otros países como Chile y Perú, las capacitaciones deben atenderse con el mismo recurso humano que debe implementar y ejecutar todos los otros componentes del SNIP. Los cursos que se indican en el programa de “Fortalecimiento de las capacidades institucionales en temas de Inversión Pública” (enviado mediante oficio AI-065-18 con fecha 18 de diciembre de 2018 a la CGR) tienen una oferta anual y otra que es contra demanda, según lo indicado en el apartado g del mismo. Por lo cual, no se justifica indicar que no tiene una programación de los mismos. Además, desde MIDEPLAN siempre ha existido la anuencia de que estos programas de capacitación sean continuos dada la importancia y la necesidad que tienen las instituciones por capacitar a los funcionarios, pero no se cuentan con los recursos para atenderlo de la mejor manera.</p>	<p>No</p>	<p>El programa de capacitación que adjunta MIDEPLAN en el oficio AI-065-18, a criterio de la CGR su contenido corresponde a un informe de actividades de capacitación ejecutadas y carece de las formalidades y elementos necesarios que debe contener un programa de capacitación debidamente diseñado y estructurado (párrafo 2.154 y 2.155).</p> <p>El punto g que indica MIDEPLAN se transcribe a continuación y no presenta la formalidad de una programación para el desarrollo de un plan de capacitación</p> <p><i>“g) Cronograma del programa</i> <i>Durante el año se imparte al menos un curso virtual, y en cuanto a cursos y talleres presenciales, se programa al menos uno al año y otros de acuerdo con las necesidades de las instituciones que los soliciten. Dando prioridad a los que se negocian mediante convenio institucional.”</i></p>

<p>2.160 y Gráfico 3</p>	<p>Este texto y la imagen pueden inducir a error por varias razones. La primera es que no se consideran las necesidades en materia de formulación de cada una de las instituciones, ya que hay algunas instituciones del universo considerado que no desarrollan proyectos de inversión lo cual implica que el porcentaje no puede ser sobre el total de 130 entidades (ver oficio AINV-003-19 del 08 de febrero de 2019 enviado previamente a la CGR). Por otro lado, al tomarlo por año, parece que cada vez menos instituciones se capacitan como si la capacitación de años anteriores se perdiera, en realidad se debería sumar la cantidad de instituciones de cada año por tipo de curso, ya que el efecto es acumulativo, los funcionarios que se han capacitado no deberían perder las habilidades adquiridas por lo que el valor se debería ir acumulando conforme participen más instituciones en los procesos de capacitación; asimismo, debe considerarse la rotación del personal y que algunos cursos son básicos y otros son más especializados.</p>	<p>Parcial</p>	<p>Se ajusta el párrafo 2.160 de tal forma que se considere que no todas las instituciones desarrollan proyectos de inversión:</p> <p>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 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 2018, tal como se aprecia en el Gráfico Nro 3.</p> <p>Ante la inexistencia de un Programa de Capacitación permanente, interanual, diseñado para gestionar el conocimiento, las cifras se delimitaron por año, se tomaron los cursos impartidos en cada uno de los años y las instituciones participantes, es decir se consideraron ambas variables como flujos.</p>
--------------------------	--	----------------	--

Observaciones con respecto a las disposiciones

Nro. Párrafos	Observaciones de la Administración	¿Se acoge?	Argumentos CGR
<p>Disposición 4.4</p>	<p>Con respecto a lo requerido en las disposiciones 4.4., 4.5 y 4.6 sobre la emisión de una ley de inversiones públicas y las modificaciones a los decretos respectivos, MIDEPLAN acepta esta recomendación, no obstante se debe recalcar que el Poder Ejecutivo dentro de sus competencias promueve leyes o emite decretos previo análisis de una serie de aspectos que tienen mayor amplitud de la que otorga una Auditoría de la CGR, por lo que para estas disposiciones se harán los estudios respectivos en cuanto a la manera en abordar las modificaciones planteadas; viendo en esto una oportunidad importante para el fortalecimiento del SNIP. Para esto se</p>	<p>Parcial</p>	<p>MIDEPLAN acepta la recomendación, pero solicita y justifica una ampliación del plazo propuesto para el cumplimiento de las disposiciones.</p> <p>Se acoge en el sentido de ampliar el plazo para la disposición 4.4 hasta el 30 de noviembre 2020.</p>

	<p>tomará en cuenta la opinión de otros actores que participan en el ciclo de la Inversión Pública como lo son el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica. Para cumplimiento de lo anterior, se cree que un plazo razonable para tener todos estos estudios y valoraciones traducidos en un Proyecto de Ley debe ser al 31 de diciembre de 2020.</p>		
<p>Disposición 4.4</p>	<p>En este mismo orden de ideas, en cuanto al inciso a) de la disposición 4.4 que refiere incluir todas las entidades de los tres niveles de gobierno: nacional, sectorial y local; lo solicitado es, cuando menos inconstitucional, al rozar con el artículo 169 y 170 de la Constitución Política además de ir en contra del artículo 4 del Código Municipal “La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política”, por lo que ampliar el ámbito de cobertura del Sistema Nacional de Inversión Pública, implicaría no solo la emisión de una Ley sino de varias reformas constitucionales.</p> <p>Al respecto, se reiteran las conclusiones emitidas por la Procuraduría General de la República en Dictamen C-018-2017 de 25 de enero de 2017, en respuesta a consulta planteada por este Ministerio</p> <p>“a) El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) deriva de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional y es parte integral del Sistema Nacional de Planificación tal como se reconoce en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H del 1 de julio de 2008;</p> <p>b) Dado lo anterior, lo dispuesto en el numeral 3 del Decreto Ejecutivo 37735-PLAN del 6 de mayo de 2013 y el artículo 13 del Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H del 1 de julio de 2008 en cuanto al ámbito de cobertura del SNIP, debe ser interpretado de conformidad con la ley y la especial autonomía reconocida constitucionalmente a algunos órganos y entes públicos;</p> <p>c) Consecuentemente, el SNIP podría aplicar únicamente al Poder Ejecutivo y sus</p>	<p>Parcial</p>	<p>La Contraloría considera que es sano que el Estado mantenga la unidad y armonía de su acción. (Sala Constitucional, Resolución 018505-2019 del 24 de setiembre 2019), bajo el marco constitucional correspondiente.</p> <p>Para mayor claridad se agrega lo resaltado al párrafo 2.51 y al 3.5</p> <p>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.</p> <p>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</p>

	<p>órganos, a la Administración Descentralizada y las entidades públicas locales y regionales, así como a las empresas públicas (salvo que el legislador las exceptúe expresamente);</p> <p>d) Quedarían 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 ICE y sus empresas y el INS);</p> <p>e) Consecuentemente, el concepto jurídico indeterminado “velar” contenido en el numeral 9 de la Ley 5525 debe ser interpretado de conformidad con la especial autonomía de algunos órganos y entes públicos, no pudiendo realizar el Poder Ejecutivo y específicamente el MIDEPLAN un control concreto de ellos en materia de inversión pública. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de informar establecida en el numeral 55 de la Ley 8131 del 18 de setiembre de 2001, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, así como el deber de coordinación que debe existir entre todos los órganos y entes públicos.” (lo destacado es suplido) (ver Dictamen C-018-20017 adjunto)</p>		<p>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.</p> <p>Adicionalmente a la disposición 4.4 se le agrega lo resaltado en negrita en el inciso d:</p> <p>a. 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.</p>
<p>Disposición 4.5</p>	<p>Por otro lado, con el objetivo de lograr implementar lo solicitado para la disposición “4.5 Resolver, mediante decreto ejecutivo, 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</p>	<p>Si</p>	<p>Se acoge en el sentido de ampliar el plazo para la disposición 4.5 hasta el 31 de agosto de 2020.</p>

	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” se solicita ampliar el plazo de acreditación de cumplimiento al 31 de agosto del 2020.		
Disposición 4.5	Sin embargo, es importante aclarar que las “inconsistencias y vacíos normativos” a los que se refiere el Órgano Contralor, no se resuelven únicamente con la emisión de un nuevo Decreto Ejecutivo, porque el tema de fondo también tiene que ver con las posibilidades reales (recursos, plazas, personal especializado, estructura versus directrices de contención del gasto) que tienen los Ministerios para crear Secretarías Sectoriales y consolidarlas en sus estructuras organizativas.	Parcial	<p>Las inconsistencias y vacíos que evidencia el estudio resultan del análisis de los decretos existentes. Situación que debe resolverse con el objetivo de dar sustento jurídico a las SS y de ordenar las funciones que deben desempeñar, para posteriormente abordar el tema en la ejecución.</p> <p>Con el objetivo de mayor claridad en torno a este tema el párrafo 2.114 se formula de la siguiente manera:</p> <p>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-PLAN-H y DE 37735-PLAN, 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 resaltado corresponde a lo que se agrega al párrafo).</p>
4.6	Asimismo, en cuanto a lo solicitado en la disposición 4.6 es necesario señalar que si existe un marco legal estructurado y definido para regular las competencias en materia de	Parcial	Se acoge en el sentido de ampliar el plazo para la disposición 4.6 hasta el 31 de agosto de 2020 en

	<p>inversión pública en Costa Rica, el cual debe aplicarse de acuerdo a las reglas de la hermenéutica jurídica... (se cita el marco jurídico).</p> <p>En virtud de las consideraciones expuestas, este Ministerio integrará en un solo Decreto Ejecutivo el funcionamiento del SNIP mediante una modificación completa al Reglamento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas que contemple la actual cobertura del Sistema Nacional de Planificación. Todo lo cual implica un estudio con respecto a reformas legales que evidencie la pertinencia de contar con un solo Decreto Ejecutivo. Dada la importancia de este tema, se solicita ampliar el plazo al 31 de agosto de 2020.</p>		<p>virtud del marco jurídico que debe ser revisado.</p> <p>En relación con las inconsistencias encontradas se mantiene lo expresado en los párrafos 2.55 y 2.56 y en el hallazgo en general.</p>
Disposición 4.8	<p>Considerando que solicita actualizar las metodologías de la fase de preinversión, es necesario que indique por qué están desactualizadas, ya que la teoría de formulación de proyectos no ha variado recientemente como para que las mismas requieran ser actualizadas y se reitera lo anotado respecto al punto 2.25 y los ejemplos mencionados.</p>	No	<p>Mideplan, en su papel de órgano rector de los procesos de inversión pública debe actualizar y aprobar los marcos metodológicos, para lo cual se requiere un proceso de validación con los distintos actores del SNIP.</p> <p>Adicionalmente, todo procedimiento, labor, tarea, metodología debe someterse a un proceso de mejoramiento continuo basado en lecciones aprendidas, de su contenido, de su alcance, de su aplicabilidad y de su nivel de profundidad y de detalle.</p>
Disposición 4.8	<p>En este punto solicita: "...ese ministerio debe generar 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."</p> <p>No obstante, también indica: "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 así como de las normas técnicas, lineamientos y procedimientos debidamente actualizadas y</p>	Si	<p>Esta disposición va dirigida únicamente a labores que debe cumplir MIDEPLAN como órgano rector.</p> <p>Para mayor claridad sobre el tema al párrafo 2.38 se le incorpora lo que se muestra en negrita</p> <p>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</p>

	<p>aprobadas.” El mecanismo de acreditación no corresponde a lo solicitado, MIDEPLAN puede generar las directrices para cumplir con lo establecido, pero la elaboración de la metodología como tal de manera sectorial será responsabilidad de cada sector y el plazo no puede ser establecido a priori sin considerar los elementos propios de cada uno, así como la anuencia y capacidad para desarrollar esta tarea y la asignación de recursos. Por lo tanto, se deben medir a MIDEPLAN por lo que está en capacidad de realizar y de acuerdo a lo solicitado, y no por lo que otras instituciones estén en capacidad y disposición de hacer.</p> <p>Por lo tanto, se recomienda que se separe la disposición según el alcance normativo, el responsable y lo que deben cumplir, como las Rectorías y Secretarías Sectoriales. Sin atribuirle a MIDEPLAN las responsabilidades que no le corresponden.</p> <p>Adicionalmente, la disposición 4.8 indica que las normas deben ser “aprobadas”, pero no establece quién debe aprobarlas, aspecto que normativamente tampoco está definido, o si su actualización y aprobación son atribuidas a MIDEPLAN. Por lo cual, se requiere que la CGR especifique a qué se refiere y si más bien en lugar de “aprobada” se refiere a “validada” por los actores del SNIP, tal y como se ha venido realizando.</p>		<p>obtenida en su utilización. 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.</p> <p>Se ajusta la disposición para mayor claridad de los productos.</p>
<p>Disposición 4.9</p>	<p>No queda claro quién debe aprobar el cronograma de implementación, ni tampoco de dónde sugiere la CGR que se obtengan los recursos necesarios para esto, considerando que de acuerdo a la recién aprobada Ley 9635 Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, MIDEPLAN no podrá incrementar su presupuesto más allá de lo establecido en dicha ley, por lo que destinar recursos a esto necesariamente requeriría desfinanciar otras áreas o aumentar el presupuesto del Ministerio más allá de lo establecido. O bien, generar un programa que estará sujeto a la disponibilidad de recursos externos que no son responsabilidad de MIDEPLAN y que por</p>	<p>No</p>	<p>La normativa existente le asigna al rector del SNIP la implementación de los componentes del SNIP, entre los cuales se encuentra la capacitación en inversión pública</p> <p>Adicionalmente, como parte del fortalecimiento de la Gestión para Resultados, según el documento desarrollado conjuntamente entre MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, se incluye como línea de acción “Desarrollar capacidades institucionales en materia de Inversión Pública con el objetivo de fortalecer el Sistema Nacional de</p>

	<p>lo tanto no necesariamente se ejecutará o tendrá el carácter de permanente. Para esto se harán los esfuerzos para que, con la cantidad de recursos que cuenta este Ministerio, el programa de capacitación pueda ser permanente, de acuerdo a las necesidades de las instituciones formuladoras de proyectos de inversión pública que arroje el estudio de diagnóstico.</p>		<p>Inversión Pública (SNIP)” y dentro de esta línea se busca “establecer e implementar un Programa Nacional Permanente de fortalecimiento de capacidades en proyectos con las instituciones del SNIP en coordinación Hacienda-MIDEPLAN”</p> <p>De acuerdo con el Plan de Acción 2018-2030, el desarrollo de este proyecto es responsabilidad de los directores del Área de Inversiones de MIDEPLAN y de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.</p> <p>Adicionalmente, el DE 37735-H en el artículo 50 inciso j, le atribuye al CONIP como parte de sus funciones: coadyuvar en las medidas necesarias para el financiamiento de un programa de formación y capacitación en inversión pública y, el artículo 49 indica que MIDEPLAN no solo es parte de dicho comité, sino que lo preside y es quien tiene a cargo su Secretaría Técnica.</p> <p>En cuanto al programa de capacitación lo que se ha dispuesto es que MIDEPLAN innove formulando un programa de capacitación diseñado en función de las necesidades de capacitación de los distintos actores de los procesos del inversión pública con lo cual se trata de orientar y fortalecer los esfuerzos de capacitación existentes.</p>
<p>4</p>	<p>Finalmente, con base en el esfuerzo requerido para diseñar, formalizar e implementar un Programa Permanente de Capacitación también se solicita ampliar el plazo para la disposición 4.9, de forma que los resultados del diagnóstico sean presentados a más tardar el 31 de agosto del 2020, y la presentación del diseño del Programa Permanente de Capacitación aprobado con sus cronograma de</p>	<p>Parcial</p>	<p>Se acoge la observación en el sentido de ampliar el plazo al 31 de agosto de 2020 para la presentación de los resultados del diagnóstico.</p> <p>Se acoge la observación en el sentido de ampliar la presentación del diseño del Programa Permanente de Capacitación aprobado con su cronograma de</p>

	<p>implementación, sea presentado el 31 de diciembre del 2020. En consecuencia, el informe de avance del primer semestre de implementación de dicho programa a más tardar el 30 de setiembre del 2021.</p>		<p>implementación, para el 18 de diciembre del 2020.</p> <p>Se mantiene el plazo para presentar el informe de avance del primer semestre de implementación de dicho programa a más tardar el 31 de agosto del 2021.</p>
--	--	--	---