



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 4 de octubre de 2019
DM-1538-2019

Sra. Lilliam Marín Guillen
Gerente de Área
Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía
Contraloría General de la República

Estimada señora:

En atención a la auditoría de carácter especial sobre la gestión relativa al PIAAG, el 26 de septiembre de 2019 se recibió en este despacho el oficio DFOE-AE-0443 solicitando la revisión y observaciones pertinentes sobre el “Borrador del informe de la auditoría de carácter especial acerca de la gestión relativa al Programa Integral de Abastecimiento de Agua para Guanacaste (PIAG)”.

Dado lo anterior, sobre la disposición “4.4 Emitir y divulgar la normativa técnica para la definición y gestión de programas de proyectos de inversión pública, que defina al menos: procedimientos y criterios para incluir proyectos en un determinado programa, así como, las actividades para planificar, ejecutar y cerrar los programas de proyectos. Remitir al Órgano Contralor una certificación en la cual conste que la normativa técnica fue emitida y divulgada y que se incluyeron los contenidos mencionados, a más tardar el 6 de abril de 2020”, me permito informarle lo siguiente:

MIDEPLAN ha promulgado una serie de manuales y guías con el fin de orientar a las entidades en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de las diferentes intervenciones públicas, las cuales incluyen políticas, planes, programas o proyectos.

Estos instrumentos se encuentran disponibles en la página web del Ministerio y comprenden elementos de la gestión para resultados; para su juicio se presentan a continuación:

- a. **Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo en Costa Rica:** Tiene el propósito de establecer el marco orientador común e integral de la gestión pública costarricense con base en el modelo de GpRD del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), considerando sus cinco pilares: Planificación para Resultados, Presupuesto por Resultados, Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones, Gestión de programas y Proyectos y, Seguimiento y Evaluación.

Este Marco Conceptual establece entre otras premisas que, para la Gestión de programas y proyectos, estos deben estar alineados con las prioridades de desarrollo





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1538-2019

Pág. 2

y establecer indicadores y metas con los resultados previstos de producto, efecto e impacto. Además, dicta que deben presentarse las actividades necesarias para la ejecución de los programas y proyectos con plazos establecidos, incluyendo las organizaciones y personas responsables de cumplir con las tareas respectivas.

- b. **Guía para la Elaboración de Políticas Públicas:** Como estrategia para solucionar, atender u orientar los problemas que aquejan a la sociedad costarricense; su meta es orientar los procesos de planificación de mediano y largo plazo que se llevan a cabo por medio de las Políticas Públicas y sus Planes de Acción. Presenta una secuencia e indicación de pasos básicos recomendados, no pretende ser un manual conceptual, sino más bien un acercamiento al reconocimiento de elementos que apoyan la transformación deseada, mediante la clarificación de objetivos y acciones.

Dentro del ciclo de las políticas públicas se valora la definición de los problemas de interés público, a partir de la percepción, participación y diálogo ciudadano, las experiencias previas, la inclusión de estos en las prioridades o la agenda gubernamental. Para esto se toman en cuenta las de áreas de intervención, la definición de lineamientos, la construcción de alternativas o el conjunto de acciones, programas o proyectos relevantes por medio del cual se concretan los objetivos y las metas en el ámbito nacional, regional y en los territorios.

- c. **Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo:** Su finalidad es servir de referencia en la tarea de la planificación de las iniciativas de intervención, en procura de articular de forma homóloga, armoniosa y eficiente sus diferentes componentes, constituyendo un paso cualitativamente significativo para el Sistema Nacional de Planificación pretendiendo impactar positivamente en el desarrollo.

Muestra como el proceso de la Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo sigue la secuencia de la aplicación de los distintos momentos de la planificación para el logro de los resultados de desarrollo. Tanto el proceso metodológico como las técnicas utilizadas son de aplicación, en las distintas intervenciones o instrumentos (política, plan, programa y proyectos) y en los diferentes niveles de planificación (global, sectorial, institucional, regional y local).

- d. **Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas:** Su contenido aporta una serie de orientaciones técnicas y metodológicas para el desarrollo y la gestión de los procesos de evaluación en el seno del Sistema Nacional de Planificación, con lo cual se busca estandarizar e incentivar las prácticas evaluativas.

Propone contribuir al fortalecimiento de la cultura de evaluación en el país. Su contenido aporta una serie de orientaciones técnicas y metodológicas para el





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1538-2019

Pág. 3

desarrollo y la gestión de los procesos de evaluación en el seno del Sistema Nacional de Planificación. Busca estandarizar e incentivar las prácticas evaluativas para brindar información con evidencia, que permita en primera instancia la toma de decisiones para la mejora de las políticas, planes, programas y proyectos públicos, apoyar la rendición de cuentas sobre el uso de recursos y los resultados logrados; promover el aprendizaje para mejorar el ciclo de planificación y las prácticas institucionales u organizacionales, y facilitar transparencia ante la ciudadanía.

- e. **Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI):** Explica con detalle como el Plan Estratégico Institucional es una de las herramientas de planificación que tienen las instituciones públicas para ordenar, organizar y definir las principales políticas, planes, programas y proyectos que implementarán en el mediano y largo plazo. Comprende la formulación, implementación, seguimiento y evaluación.
- f. **Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2020:** Establecen los requerimientos de cumplimiento para el Sector Público en la planificación, programación presupuestaria y seguimiento de los programas, proyectos y metas, así como de la evaluación de las intervenciones públicas estratégicas para lograr la vinculación Plan Presupuesto, conforme a las disposiciones de la Ley 8131.

Estos lineamientos en concordancia con el artículo 8, del Reglamento a la LAFRPP, solicitan a los órganos y entes del Sector Público elaborar un programa institucional de inversión pública de mediano y largo plazo. También, se instruye que los proyectos de inversión a ejecutar, en el ejercicio económico correspondiente, deberán estar incorporados en el POI, para el dictamen respectivo de vinculación con el PND y se proporciona la Ficha del Programa Institucional de Inversión Pública con su respectivo instructivo.

Inclusive para el caso específico de programas conformados por proyectos de inversión pública, las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, emitidos mediante Decreto Ejecutivo 35374-PLAN, indican que los proyectos que conforman los programas deben tener sus propios estudios de preinversión y los instrumentos del Sistema Nacional de Inversión Pública aplicarían para dichos proyectos.

El artículo 52 del Decreto Ejecutivo 37735-PLAN establece: “El Ministerio de Hacienda deberá realizar la asignación presupuestaria de las inversiones de la Administración Central en proyectos y programas de acuerdo con las prioridades establecidas en el BPIP



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1538-2019

Pág. 4

y en el PNIP. Los entes y las empresas públicas presupuestarán las inversiones de acuerdo con el BPIP y el PNIP y estos presupuestos serán aprobados por la Contraloría General de la República cuando cumplan con esta disposición.”

El Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo especifica que los programas son un instrumento de planificación como cualquier otro, y los define así: “un conjunto de subprogramas o proyectos que responden a un objetivo común para la producción de bienes y servicios; es una intervención limitada en cuanto a tiempo y recursos. Puede abarcar diversas instituciones, temas o zonas geográficas, así como recibir el apoyo de varias fuentes de financiación”. Cabe destacar, que los programas, no coinciden inequívocamente con inversión pública; ya que en las instituciones del Estado la mayor parte de ellos se refieren a intervenciones sociales que no tienen injerencia en el SNIP o incluyen proyectos de diferente índole.

En consecuencia, MIDEPLAN, no se refiere exclusivamente a los programas como “inversión pública” ni los norma de manera reduccionista en ese sentido, al contrario, como instrumentos de planificación que son, los entretuje dentro de todas sus herramientas, proporcionándoles así el tratamiento integral y la relevancia pertinente.

No obstante, el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 34694-Plan-H define a los programas de inversión institucionales como: “*Son los que están integrados por un conjunto de proyectos que persiguen un objetivo común*”, lo cual implica que todas las herramientas de planificación son aplicables, incluyendo los elementos definidos en la metodología para la formulación del PNDIP.

Lo anterior, permite refutar el punto 2.18 del Borrador Informe acerca de los resultados de la auditoría de carácter especial sobre la gestión relativa del PIAAG, que afirma: “*las situaciones identificadas obedecen a la inexistencia de normativa específica por parte de MIDEPLAN*”, ya que comprueba que si existe la normativa.

El punto 2.6 del mismo borrador indica que “*se encuentran como parte de la cartera de proyectos del Programa Integral de Abastecimiento de Agua para Guanacaste, del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, el proyecto Tránsito Río Cañas al Canal del Sur y los proyectos de riego Jilgueros y Urraca; sin estar inscritos a la fecha en el Banco de Proyectos de Inversión Pública*” y además que, “*la iniciativa de proyecto denominado Tránsito Liberia no cuenta con perfil de proyecto ni financiamiento asegurado*”. Esta situación no se debe a la falta de normativa, ya que el Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H establece en su artículo 16, “*De las responsabilidades de las instituciones formuladoras*”:





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1538-2019

Pág. 5

Las instituciones del sector público sujetas a las disposiciones del SNIP tendrán las siguientes responsabilidades:

- a) Identificar, formular y evaluar sus proyectos de inversión de conformidad con las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos dictada por MIDEPLAN, que se encuentren vigentes;
- b) Presentar sus proyectos de inversión de conformidad con las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos dictada 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.

Además, MIDEPLAN ha puesto a disposición de las entidades guías metodológicas para la formulación y evaluación de proyectos, así como asesorías constantes por parte de los funcionarios y capacitaciones anuales.

El mismo decreto 34694, en el su artículo 25, expone:

Las Rectorías son las responsables de velar porque el análisis técnico-económico y la emisión de la opinión técnica sean efectuados conforme con lo establecido en las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos vigentes del SNIP. La Rectoría del Sector verificará el contenido de los estudios de preinversión y el programa de inversiones de acuerdo a la metodología que establezca MIDEPLAN.

Asimismo, las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública en la norma 1.4 Requerimientos para el registro de proyectos nuevos en el BPIP detallan lo requerido para inscribir los proyectos en el BPIP:

- *Carta oficial firmada por la máxima instancia institucional o del Jefe del ministerio, dirigida a la Unidad de Inversiones Públicas del MIDEPLAN, solicitando el registro del proyecto en el BPIP. Se puede adjuntar el documento con firma digital o escanear el original firmado.*





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1538-2019

Pág. 6

- *El documento digital de perfil, prefactibilidad o factibilidad del proyecto, formulado y evaluado según lo establecido en la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública del SNIP.*
- *El aval del proyecto firmado por el Ministro Rector correspondiente.*
- *La documentación complementaria cuando se requiere justificar alguna etapa a realizar del proyecto como, por ejemplo: términos de referencia de los estudios de preinversión (prefactibilidad y factibilidad) o el cartel de licitación (ejecución).*

En cuanto al punto 2.8, del mencionado Borrador Informe acerca de los resultados de la auditoría de carácter especial sobre la gestión relativa del PIAAG, este señala que “la Metodología del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, establece que los proyectos de inversión pública que se incorporen en dicho plan, deben considerar los siguientes requisitos: i) Estar inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del MIDEPLAN en estado activo; ii) Cada intervención estratégica de inversión deberá contar con el financiamiento. Además, que proyectos que se pretenden financiar con endeudamiento público, deben tener autorización oficial del MIDEPLAN, Banco Central de Costa Rica (BCCR), Ministerio de Hacienda y cuando corresponda de la Asamblea Legislativa, y el inciso v) que las intervenciones estratégicas relativas a inversiones públicas que no han concluido la Fase de Preinversión, deberán tener al menos un estudio de perfil”. Argumento con el cual, el borrador de la auditoría, demuestra claramente, que los resultados obtenidos se deben a otros aspectos, y no a la falta de normativa.

Además, se debe mencionar un elemento fundamental en este proceso y corresponde a la responsabilidad que tienen los entes que aprueban los presupuestos de las entidades y autorizan los procesos de licitación, principalmente el uso de recursos para proyectos que no están inscritos en el BPIP, donde MIDEPLAN no tiene injerencia. Por ello, se ha venido trabajando con el Ministerio de Hacienda para habilitar un campo en el SICOP donde todos los proyectos de infraestructura que requieren licitación tengan que completar un espacio con el código de registro del proyecto en el BPIP. Asimismo, en el proyecto de Ley 21546 sobre la Ley General de Contratación Administrativa se incluyó el requisito de que los proyectos deben registrarse en el BPIP y cumplir con los instrumentos del SNIP, en los casos que corresponda.

Lo anterior ha demostrado la existencia de varias normas al respecto, por ello se pone en duda el argumento del borrador que infiere la necesidad de crear más normativa. En tanto los entes responsables de los programas eludan lo normado y se sigan autorizando recursos y procesos de licitación para proyectos que no cumplen con lo estipulado, ninguna disposición que se emita desde esta institución puede obligarlos a realizar la





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1538-2019

Pág. 7

correcta planificación de sus programas y proyectos, como es el caso expuesto en el punto 2.6, 2.8 y 2.18 del *"Borrador del informe de la auditoría de carácter especial acerca de la gestión relativa al Programa Integral de Abastecimiento de Agua para Guanacaste (PIAG)"*.

Además, se debe mencionar que la Metodología del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022 tiene un apartado con el nombre *"Casos excepcionales: Proyectos de capital fijo en etapa de Preinversión"*, donde se indica que: *"Los proyectos en capital fijo incluidos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública, que concluyan la fase de Preinversión y el proceso de obtención de la viabilidad ambiental durante el periodo de Gobierno, y que se consideren estratégicos para el desarrollo del país, podrán ser incluidos en el PNDIP 2019-2022. Estos proyectos serán definidos por el Presidente de la República"*.

Por lo cual, en este periodo de Gobierno los proyectos de inversión deben ser inscritos en el BPIP respondiendo principalmente a su incorporación en los ejercicios presupuestarios. Donde la normativa indica que deben registrarse en el BPIP antes de formar parte de los mismos.

Tomando en consideración esta condición, en la metodología para la elaboración de los Planes de Acción Anuales, se solicitó a cada una de las instituciones, como primer paso, para estos proyectos, la programación de su inclusión en el BPIP según la planificación institucional de cada uno de ellos.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

