



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

San José, 13 de agosto de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Señora
Marta Acosta Zúñiga
Contralora General
Contraloría General de la República
(CGR)

Asunto: Observaciones al borrador del informe de auditoría de carácter especial sobre el proceso de planificación del Tren Eléctrico del GAM desarrollado por el Instituto Costarricense de Ferrocarriles.

Estimada señora:

En atención al oficio N° 11552 con fecha 05 de agosto de 2021 referente al DFOE-CIU-0159, donde se remite el borrador del “Informe de auditoría de carácter especial sobre el proceso de planificación del Tren Eléctrico del GAM desarrollado por el Instituto Costarricense de Ferrocarriles”, mediante el cual se indican las propuestas de disposiciones 4.10 y 4.11 al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), a continuación se detallan los puntos más relevantes de las observaciones indicadas en el Anexo referentes a dichas disposiciones y a los párrafos que les dieron origen. Dicho Anexo también contiene el respaldo técnico y los enlaces a los medios de verificación respectivos.

- Disposición 4.10 referente a incluir en las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública los elementos asociados a los cambios de alcance de los proyectos, avales y su contenido.
 - MIDEPLAN presentó a Leyes y Decretos la propuesta de modificación del Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública en julio de 2021, y está trabando en la modificación de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, ante solicitud de la Contraloría General de la República (CGR), como resultado del Informe N° DFOE-SAF-IF-00010-2019 Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Gobernanza del Proceso de Inversión Pública del 19 de noviembre de 2019.
 - La solicitud realizada en este nuevo informe, ya ha sido señalada anteriormente por la misma CGR y actualmente MIDEPLAN se encuentra en el proceso de cumplimiento de esas disposiciones.
 - Se considera que esta nueva disposición es una duplicación de lo ya solicitado, por lo que se recomienda que la CGR valore su pertinencia y para ello puede verificar los avances que se han reportado al Informe N° DFOE-SAF-IF-00010-2019.
- Disposición 4.11 referente a elaborar una guía metodológica aplicable a proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP), que incorpore, al menos, los requerimientos, actividades y puntos de control del respectivo ciclo de vida, de conformidad con buenas prácticas internacionales y armonía con el ordenamiento jurídico aplicable al Sistema Nacional de Inversión Público (SNIP).



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 2

- Cualquier proyecto de inversión pública que se desee formular y evaluar, debe seguir una misma metodología, la cual para el caso de Costa Rica, es definida por MIDEPLAN.
- En ningún caso se debe entender que los proyectos que se ejecuten mediante APP tienen alguna diferencia respecto a otros proyectos de inversión pública en temas de formulación y evaluación para tomar las decisiones sobre su pertinencia, se trata de un mecanismo para su ejecución en el cual se pueden estructurar diferentes modelos de APP.
- No debe confundirse los tipos de proyectos con modalidades contractuales para su ejecución.
- Las Guías Metodológicas establecen los requerimientos mínimos para llevar a cabo la tarea de formulación y evaluación de proyectos, en ningún caso, establecen los lineamientos o directrices que se deben seguir para cumplir con la normativa vigente, esa no es la finalidad de una guía metodológica.
- Antes de considerar cómo se puede contratar un proyecto, es necesario tener una idea clara de cuál es la mejor solución para la necesidad pública desde el punto de vista técnico y estratégico (*Banco Mundial, 2016. La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, pag. 164-165*).
- Un proyecto debe ser evaluado independientemente del método de contratación que finalmente se defina para su desarrollo y gestión. Por lo tanto, gran parte del trabajo realizado en esta fase es común a cualquier tipo de contratación y no es exclusivo de un proceso APP (*Banco Mundial, 2016. La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, pag. 167*).
- No se detectó ningún párrafo justificante, 2.35 al 2.71 del borrador del informe, que indicará las razones por lo que los actuales instrumentos del SNIP, específicamente los guías de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública no se puedan aplicar a proyectos financiados bajo la modalidad de APP en su fase de preinversión, y por ende se requiere una nueva guía.
- Las debilidades indicadas en el informe se centran en la planificación de la estructuración del proyecto mediante la modalidad de APP (párrafos 2.35 al 2.57) y omisión en análisis de riesgos fiscales del proyecto Tren Eléctrico (2.58 al 2.71), aspectos que están asignados por normativa al Ministerio de Hacienda y Consejo Nacional de Concesiones.
- Los elementos que se indican (requerimientos, actividades y puntos de control del respectivo ciclo de vida) no corresponden a elementos a considerar dentro de una Guía Metodológica. Estos son elementos que podrían formar parte de un lineamiento normativo, directrices o procedimientos.
- Los requerimientos, actividades y puntos de control para esta modalidad de financiamiento están establecidos en la Ley N° 7762 y los decretos ejecutivos 39965-H y 41092-H-MP.
- MIDEPLAN publicó el documento “Metodología para el análisis de riesgos con enfoque multi-amenaza y criterios probabilísticos” en mayo del año en curso. Dicha metodología sirve como herramienta de referencia para que las entidades a cargo de la infraestructura pública puedan aplicarla para la evaluación del riesgo bajo un enfoque multi-amenaza en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 3

Por lo tanto esta metodología contempla la debilidad indicada por la CGR sobre la incorporación de los riesgos y contingencias fiscales en la fase de preinversión, ya que este instrumento solicita un análisis completo de todos los fenómenos que podrían afectar el proyecto a lo largo de su ciclo de vida, estimación de costos y sus efectos sobre la rentabilidad financiera y económica-social.

- La Guía APP establece dos momentos en que pueden aplicarse las fases del ciclo de vida de una APP, desde el inicio de la preinversión o tal y como está normado a nivel país. La segunda forma permite la definición de un proyecto según las necesidades país que luego será valorado para determinar la modalidad de financiamiento, donde APP es una alternativa. Mientras que la utilización de la primera forma tiene algunos inconvenientes relacionados con el tipo y calidad de la información necesaria para tomar decisiones en las primeras etapas de la preinversión y se tendría el riesgo de definir un proyecto para financiarse por APP en lugar de un proyecto que resuelva la situación problemática y las necesidades país.
- En el caso de proyectos que se estructuran bajo la modalidad de APP, estos serían factibles si supera al menos dos análisis de factibilidad, es decir, *“...la factibilidad se divide comúnmente en varios tipos de ejercicios o análisis. Algunos de ellos se refieren al proyecto en sí. Estos incluyen la viabilidad técnica, económica o socioeconómica, legal y medioambiental. La mayoría de estos elementos de factibilidad se relacionan con la “realizabilidad” (“doability”) del proyecto, aunque la factibilidad socioeconómica se relaciona más con el valor del proyecto” (Banco Mundial, 2016. La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, pag. 168)*. Esto es precisamente lo que se obtiene con el Estudio de Factibilidad del Tren Eléctrico elaborado según los instrumentos del SNIP; así como los primeros resultados de su valoración para ser financiado por una APP.

“Otros elementos de factibilidad se refieren al proyecto como APP. Estos incluyen el PSC u otro análisis para determinar si la alternativa APP es adecuada, la factibilidad financiera y comercial y el test de asequibilidad o sostenibilidad fiscal (que incluye un control sobre la exposición agregada del gobierno a las APP). En algunos países también es habitual analizar la naturaleza de la transacción en términos de tratamiento fiscal (es decir, si la infraestructura y la deuda relativa deben considerarse activos y pasivos del sector público en el sistema de contabilidad nacional respectivo). Los resultados de esta fase incluyen los fundamentos del análisis de factibilidad (si el proyecto es beneficioso y “realizable”) lo que permite al gobierno decidir si el proyecto debe pasar a la siguiente fase. Los resultados también incluyen un esbozo inicial de la estructura APP propuesta para el proyecto, que se desarrolla en detalle en la siguiente fase. (Banco Mundial, 2016. La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, pag. 168-169). Es importante indicar que esto lo desarrolla la Guía APP en la fase de Preparación y Evaluación según las fases generales de proceso de APP y al referirse a la siguiente etapa, esta corresponde a la Estructuración y Redacción del Pliego y Contrato.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 4

Debido a lo anteriormente expuesto, se recomienda a la CGR que valore la pertinencia de la disposición de elaborar una Guía Metodológica para proyectos a financiar mediante el modelo APP ya que como se ha establecido deben cumplir los mismos requerimientos mediante su proceso de formulación y evaluación que cualquier otro proyecto, además, los elementos solicitados ya se encuentran establecidos en las normativas correspondientes, en las cuales se definen las responsabilidades a nivel institucional y la única forma de modificarlos es mediante normativa que se superponga por jerarquía, temporalidad y/o especialidad a la existente y emitida por el Ministerio de Hacienda y CNC.

Se debe indicar que MIDEPLAN no tiene asignadas las competencias legales para valorar la modalidad de APP, estas han sido asignadas al Ministerio de Hacienda, al CNC o a las entidades que en sus propias leyes de creación adquirieron esas responsabilidades. Por lo que la elaboración de los instrumentos necesarios para emitir los criterios respectivos debe estar asignada a cada uno de estos entes, lo cual también implica trabajo en la normativa de dichos entes.

Finalmente, se señala la importancia de contar con un marco legal integral para el desarrollo de proyectos mediante los diferentes modelos de APP incluyendo las concesiones como parte de ellas, en el cual se establezcan claramente los procedimientos y requerimientos, se eliminen duplicidades, se solventen los vacíos y se definan las funciones y responsabilidades de Ministerio de Hacienda, CNC, CGR, Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), MIDEPLAN, entre otros involucrados. Al respecto, se considera que la responsabilidad de mejorar este marco legal recaería sobre el Ministerio de Hacienda y el CNC, al tratarse de un mecanismo de contratación que busca brindar una alternativa a la situación fiscal del país para poder desarrollar proyectos de inversión pública sin comprometer los recursos fiscales y ser los entes encargados de la materia en el país.

Se recalca la importancia de valorar las competencias de cada entidad y que MIDEPLAN no tiene responsabilidades sobre la asignación de recursos o definición de las modalidades a utilizar para ejecutar o financiar los diferentes proyectos. El enfoque del Ministerio es sobre el efecto en el desarrollo nacional, específicamente en los beneficios para mejorar la calidad de vida de las personas que recibirán los bienes y servicios que generan las diferentes iniciativas de inversión, aspecto sobre el cual se está realizando la actualización del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H y que se presentó a la Dirección de Leyes y Decretos el 7 de julio del año en curso.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo.
Ministra

C. Sr. Francisco Tula Martínez. Gerente. Área de Inversiones. MIDEPLAN.
Sra. Johanna Salas Jiménez. Jefe. Unidad de Inversiones Públicas. MIDEPLAN.
Archivo

ANEXO

OBSERVACIONES, RESPALDO TÉCNICO Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN REFERENTES A LAS PROPUESTAS DE DISPOSICIÓN 4.10 Y 4.11 ASIGNADAS A MIDEPLAN EN EL BORRADOR “INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL TREN ELÉCTRICO DEL GAM DESARROLLADO POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES”

La propuesta de **disposición 4.10** establece: ***“Incluir y oficializar en las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública para que se establezca los parámetros que determinan un cambio de alcance o propósito en los proyectos de inversión pública; así como las condiciones que ameritan la emisión del aval actualizado por parte de las Rectorías Sectoriales y el contenido de este aval para efecto de la actualización del proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Pública. Remitir a la Contraloría General en un plazo máximo de ocho meses a partir de la recepción de este informe, una certificación en la que conste el ajuste y oficialización a la citada normativa”***. Al respecto se indica lo siguiente:

Actualmente MIDEPLAN se encuentra trabajando en la modificación del Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, así como en la modificación de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, ante solicitud de la Contraloría General de la República (CGR), como resultado del Informe N° DFOE-SAF-IF-00010-2019 Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Gobernanza del Proceso de Inversión Pública del 19 de noviembre de 2019¹ y dentro del cual la CGR solicita:

A la Señora María del Pilar Garrido Gonzalo Ministra de Planificación Nacional y Política Económica:

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

Al Señor Francisco Tula Martínez en su calidad de Director del Área de Inversiones:

Disposición 4.7: *“Actualizar, oficializar y divulgar las “Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública”, conforme al fortalecimiento normativo que se dispone a la*

¹ El número de las disposiciones que se indica en el informe N° DFOE-SAF-IF-00010-2019 fue corregido por la CGR mediante oficio N° 18396 (DFOE-SALF-0660) del 26 de noviembre de 2019. Por lo que la numeración corresponde a la indicada en dicho oficio.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 6

Sra. Ministra de MIDEPLAN en los puntos 4.4 y 4.5. 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”.

De acuerdo a lo solicitado en el citado informe de la CGR, la solicitud realizada en este nuevo informe, ya han sido señaladas anteriormente por la misma CGR y actualmente MIDEPLAN se encuentra en el proceso de cumplimiento de estas disposiciones. Es importante recalcar que los proyectos de inversión pública deben cumplir con los mismos requerimientos sin importar la modalidad de financiamiento que se utilice, por lo que las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos abarcan la totalidad de proyectos.

Asimismo, es importante señalar que como parte de esta actualización de los instrumentos de MIDEPLAN se han establecido los requerimientos para la obtención de los distintos avales (técnico emitido por la institución, sectorial emitido por el Ministro Rector y la aprobación de registro o actualización en el BPIP responsabilidad de MIDEPLAN) para cada una de las etapas de la fase de preinversión así como sus contenidos mínimos. De igual manera, se han alineado a lo establecido en la nueva Ley de Contratación Administrativa que entrará en vigencia en el año 2022.

En este sentido, se considera que esta nueva disposición es una duplicación de lo ya solicitado, por lo que se recomienda que la CGR verifique los avances que se han reportado al Informe N° DFOE-SAF-IF-00010-2019 en el cual constan los avances alcanzados a la fecha, así como el cronograma para las actividades restantes. Se adjunta el listado de los oficios remitidos a la CGR sobre las disposiciones indicadas como medio de verificación (ver Cuadro 1). De igual forma, pueden revisar el expediente correspondiente a dichas disposiciones que está debidamente foliado en las instalaciones de MIDEPLAN.

Cuadro 1. Lista de los oficios enviados a la CGR sobre la atención de las disposiciones 4.6 y 4.7 del informe N° DFOE-SAF-IF-00010-2019

| OFICIO | FECHA | ASUNTO ² |
|--------------------------|---------------------|---|
| MIDEPLAN-DM-OF-0490-2020 | 30 de abril de 2020 | Informe de avance de las disposiciones 4.5, 4.6 y 4.9 del Informe N° DFOE- SAF-IF-00010-2019, Informe de Auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública. |

² La numeración de las disposiciones corresponde a la indicada por la CGR en el oficio N° 18396.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 7

| OFICIO | FECHA | ASUNTO ² |
|--------------------------|-----------------------|--|
| MIDEPLAN-DM-OF-1144-2020 | 21 de agosto de 2020 | Solicitud de ampliación de plazo de atención a la Disposición 4.5, 4.6 y 4.9 Informe N° DFOE- SAF-IF-00010-2019. Informe de auditoría de carácter especial sobre la Gobernanza del proceso de Inversión Pública. |
| MIDEPLAN-DM-OF-1490-2020 | 19 de octubre de 2020 | Solicitud de ampliación de plazo de atención a la Disposición 4.7 Informe N° DFOE- SAF-IF-00010-2019. Informe de auditoría de carácter especial sobre la Gobernanza del proceso de Inversión Pública |
| MIDEPLAN-DM-OF-0282-2021 | 23 de marzo de 2021 | Solicitud de ampliación de plazo de atención a la Disposición 4.5, 4.6 y 4.7 Informe N° DFOE- SAF-IF-00010-2019. Informe de auditoría de carácter especial sobre la Gobernanza del proceso de Inversión Pública. |
| MIDEPLAN-DM-OF-0410-2021 | 30 de abril de 2021 | Informe al cumplimiento de las disposiciones 4.6 y 4.8 |
| MIDEPLAN-DM-OF-0552-2021 | 4 de junio de 2021 | Informe de avance de la disposición 4.5 y 4.6 del Informe N° DFOE- SAF-IF-00010-2019. Informe de Auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública. |
| MIDEPLAN-DM-OF-0767-2021 | 28 de julio de 2021 | Solicitud de ampliación de plazo de atención a la Disposición 4.5, 4.6 y 4.7 Informe N° DFOE- SAF-IF-00010-2019. Informe de auditoría de carácter especial sobre la Gobernanza del proceso de Inversión Pública |

La propuesta de **disposición 4.11** establece: **Elaborar, oficializar y divulgar, en el marco de sus competencias, una Guía Metodológica aplicable a proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP), que incorpore, al menos, los requerimientos, actividades y puntos de control del respectivo ciclo de vida, de conformidad con buenas prácticas internacionales y armonía con el ordenamiento jurídico aplicable al Sistema Nacional de Inversión Pública. Remitir a la Contraloría General, en un plazo de seis meses contados a partir de la recepción de este informe de auditoría, un informe de avance sobre la elaboración de la Guía, y seis meses posterior a la emisión de ese informe de avance, una certificación en la que conste su oficialización y divulgación (ver párrafos 2.35 al 2.71).**

En el Cuadro 2 se presenta la lista de medios de verificación de los diferentes argumentos desarrollados para la propuesta de disposición 4.11. Los mismos están ordenados según la mención que se realiza en los siguientes puntos que justifican los problemas identificados en la propuesta de disposición.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 8

Cuadro 2. Lista de medios de verificación (normativa, guías, libros u otros instrumentos) para las observaciones de la propuesta de disposición 4.11

| Tipo de medio | Nombre del Medio | Enlace a las páginas donde se puede acceder a cada uno de los medios |
|------------------------------|---|---|
| Guía metodológica general | Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública | https://www.mideplan.go.cr/normas-tecnicas-lineamientos-procedimientos-inversion-publica |
| Guía metodológica específica | Guías Metodológicas de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en áreas específicas: CEN-CINAL, Infraestructura vial, Riego, Residuos Sólidos, Operación Policial, Centros Educativos, Acueducto y Alcantarillado, y Capacitación y Formación. | https://www.mideplan.go.cr/normas-tecnicas-lineamientos-procedimientos-inversion-publica |
| Normativa | Decreto Ejecutivo N° 41042-H Procedimiento para la determinación de riesgos fiscales y de contingencias fiscales en proyectos de asociaciones público privadas | http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86421&nValor3=112121&strTipM=TC |
| Libro del Conocimiento | La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privadas de APMG (Banco Mundial. 2016. La Guía de la Certificación de Asociación Público-Privada (APP) de APMG. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO) | https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/V4%20-%20Spanish%20Guide%20-%202024.03.2020.pdf |
| Normativa | Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública | https://www.mideplan.go.cr/normas-tecnicas-lineamientos-procedimientos-inversion-publica |
| Normativa | Ley N° 8220 sobre Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. | http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48116&nValor3=86446&strTipM=TC |
| Normativa | Ley N° 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. | http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=47258 |
| Normativa | Decreto Ejecutivo N° 39965-H-MP Reglamento para los Contratos de Colaboración Público Privada. | http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83225&nValor3=106758&strTipM=TC |
| Normativa | Ley N° 7762 Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos. | http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=30464 |





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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 9

| Tipo de medio | Nombre del Medio | Enlace a las páginas donde se puede acceder a cada uno de los medios |
|---|---|--|
| Normativa | Decreto Ejecutivo N° 38305-H Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público | http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77020&nValor3=108111&strTipM=TC https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://www.hacienda.go.cr/docs/538dd6c841751_Decreto%2038305-H-La%20Gaceta%2072%20-%2014%20Abril%202014%20Reglamento%20de%20la%20Direccion%20de%20credito%20publico.docx |
| Normativa | Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública | http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63781 |
| Instrumentos metodológicos y normativos | Instrumentos del SNIP | https://www.mideplan.go.cr/inversion-publica |
| Instrumentos metodológicos | Precios Sociales | https://www.mideplan.go.cr/precios-sociales |
| Normativa | Directriz 084-MIDEPLAN sobre el seguimiento de las iniciativas de inversión pública. | http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84743&nValor3=109457&strTipM=TC |
| Guía metodológica | Metodología para el análisis de riesgos con enfoque multi-amenaza y criterios probabilísticos | https://documentos.mideplan.go.cr/share/P_P_9G3PIpSI-4f4oogAD2WQ |

A continuación se detallan los aspectos detectados en la propuesta de disposición 4.11:

- *Cualquier proyecto de inversión pública que se desee formular y evaluar, debe seguir una misma metodología, la cual para el caso de Costa Rica, es definida por MIDEPLAN. No debe confundirse los tipos de proyectos con modalidades de financiamiento.*

La Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, y las específicas, establecen los requerimientos mínimos que deben desarrollar las instituciones bajo la cobertura del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para una adecuada formulación y evaluación de los proyectos y el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos para la atención de las necesidades de la población. Lo anterior sin importar el mecanismo de financiamiento o ejecución que se utilice por parte de la institución responsable del proyecto. En este sentido, los proyectos de inversión pública que se ejecuten mediante el mecanismo de Asociaciones Públicas Privadas (APP), deben ser formulados y evaluados como cualquier otro proyecto, es decir, utilizando las Guías Metodológicas que MIDEPLAN pone a disposición de toda la institucionalidad. Ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación donde se encuentran las guías.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 10

Es importante señalar que las APP son un mecanismo contractual para llevar a cabo proyectos de inversión pública que de otra manera no se podrían realizar debido a múltiples razones, como la crisis fiscal actual, capacidad y experiencia baja del sector público en el desarrollo de proyectos complejos, imposibilidad de asumir todos los riesgos asociados al proyecto, el valor agregado por ahorros en la operación o mantenimiento, o calidad del servicio, entre otras.

En ningún caso se debe entender que los proyectos que se gestionen mediante este mecanismo tienen alguna diferencia respecto a otros proyectos de inversión pública, se trata de un mecanismo para ejecución en el cual se pueden estructurar diferentes modelos de APP, los cuales pueden incluir el financiamiento, el diseño, la construcción, la operación, el mantenimiento, u otros procesos y que en su gestión las instituciones responsables del proyecto deben desarrollar elementos adicionales como la estructura financiera - económica, estudio de viabilidad, análisis y asignación de los riesgos, propuesta del cartel de licitación, entre otros, conforme el artículo 9 Requisitos de información para la emisión del criterio sobre la determinación de compromisos y contingencias fiscales, establecido en el Decreto N° 41042-H (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación del Decreto N° 41042-H).

Todo proceso de formulación y evaluación de cualquier proyecto debe seguir la metodología establecida por MIDEPLAN, así como los instrumentos establecidos por el Ministerio de Hacienda, el Consejo Nacional de Concesiones u otras instituciones para el análisis de una APP y de acuerdo a los resultados obtenidos en las respectivas evaluaciones se podrá establecer si el proyecto es factible desarrollar mediante este u otro mecanismo. Esto lo definirá el resultado de la evaluación financiera y económica-social del proyecto, ya que si el proyecto no es capaz de generar ingresos, no será atractivo para los inversionistas a menos que tenga algún tipo de subvención por parte del Estado, mientras que si el resultado de la evaluación económica-social no es positivo, indicará que el proyecto no es atractivo para la sociedad por lo que no debería de desarrollarse mediante ningún tipo de financiamiento aunque sea rentable financieramente.

Las guías metodológicas de MIDEPLAN han sido elaboradas incorporando las prácticas internacionales en esta materia, en el fondo, las guías no difieren sustancialmente de cualquier otra guía de los Sistemas de Inversión Pública de Latinoamérica. Es importante destacar que las Guías Metodológicas establecen los requerimientos mínimos para llevar a cabo la tarea de formulación y evaluación de proyectos, en ningún caso, establecen los lineamientos o directrices que se deben seguir para cumplir con la normativa vigente, esa no es la finalidad de una guía metodológica.

Todo lo indicado es respaldado por La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, 2016, que en adelante es referida como Guía APP (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación de la Guía APP). A saber³:

*“La tarea de identificación de la infraestructura es inherente al proceso de cualquier decisión de infraestructura independientemente de cómo se contrate. No forma parte del ciclo APP en términos estrictos, ya que en muchos casos y muchos países **los proyectos ya estarán identificados bajo un ejercicio de planeación, o pueden ser propuestos por una agencia o una autoridad contratante durante la legislatura (y serán considerados siempre y cuando se ajusten a los***

³ La negrita y subrayado no es del original.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 11

objetivos estratégicos del gobierno). Por conveniencia, esta Guía APP incluye esta tarea en la misma fase que el análisis previo APP, para reforzar la importancia de la selección apropiada de proyectos (las APPs no hacen milagros y una APP solo tendrá éxito si es sobre un proyecto económicamente sólido y con sentido). Sin embargo, en algunos casos, especialmente en EMDEs y cuando la ruta APP está motivada principalmente por las necesidades financieras del gobierno (incluyendo el hecho de que a veces si el proyecto no se desarrolla como APP, no se desarrollará), la identificación y la evaluación vienen de la mano del filtrado y testeo de la idoneidad y factibilidad del proyecto como APP. **Antes de considerar cómo se puede contratar un proyecto, es necesario tener una idea clara de cuál es la mejor solución para la necesidad pública desde el punto de vista técnico y estratégico.** Por ejemplo, para solucionar un problema de congestión en una ciudad en particular, las posibles soluciones podrían ser una inversión en tren ligero, una mejora de la red de carreteras o un sistema de metro. Esta evaluación de posibles soluciones debe llevarse a cabo para cualquier decisión de proyecto público (para infraestructura, para un servicio, una política, una ley, o cualquier otra actividad gubernamental). Esta es la base de las buenas prácticas en identificación de proyectos. Se debe considerar y comparar una serie de opciones (incluida una opción de "no hacer nada" como caso de referencia), y se seleccionará la más adecuada de acuerdo con el método de selección adoptado. Se puede usar el ACB y otros métodos más sencillos (por ejemplo, análisis multicriterio o análisis costoefectividad)" (Banco Mundial, 2016. La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, pag. 164-165).

Además, la Guía APP también indica que "un proyecto debe ser evaluado independientemente del método de contratación que finalmente se defina para su desarrollo y gestión. Por lo tanto, gran parte del trabajo realizado en esta fase es común a cualquier tipo de contratación y no es exclusivo de un proceso APP. De hecho, las APP son sólo una "rama" del proceso más amplio de gestión de inversión pública (World Bank 2014). No obstante, adicionalmente a las tareas de evaluación y las actividades preparatorias que se realizarían para cualquier otro proyecto, hay tareas y actividades específicas para evaluar y preparar el proyecto como APP" (Banco Mundial, 2016. La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, pag. 167).

Asimismo, se debe indicar que no se detectó ningún párrafo justificante, 2.35 al 2.71 del borrador del informe, que indicará las razones por lo que los actuales instrumentos del SNIP, específicamente los guías de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública no se puedan aplicar a proyectos financiados bajo la modalidad de APP en su fase de preinversión. Tampoco se aprecian justificaciones de que dichas instrumentos generaron problemas con los estudios de preinversión del Tren Eléctrico, dado que dichos instrumentos están elaborados siguiendo las buenas prácticas internacionales y el principio de que un proyecto primero debe demostrar que es factible desde la perspectiva económica-social y luego se incluyen las valoraciones de financiamiento o modalidades disponibles.

Las debilidades indicadas en el informe se centran en la planificación de la estructuración del proyecto mediante la modalidad de APP (párrafos 2.35 al 2.57) y omisión en análisis de riesgos fiscales del proyecto Tren Eléctrico (2.58 al 2.71), aspectos que están asignados por normativa al Ministerio de Hacienda y Consejo Nacional de Concesiones. Asimismo, se debe indicar que MIDEPLAN para la emisión de los aprobaciones de endeudamiento solicita un oficio del Ministerio de Hacienda donde este debe indicar cuál será la participación del Gobierno en el crédito, lo cual implica que dicho Ministerio debe tener el respectivo análisis para determinar que las modalidades, fuentes y montos de financiamiento son las adecuadas según las condiciones y



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 12

posibilidades del Gobierno de cubrir los costos financieros u otros. Esto se presenta en el inciso 2 del punto 1.23 de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública que establecen (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación de las Normas):

“Cuando el endeudamiento financiará uno o varios proyectos de inversión pública, las instituciones deben presentar la siguiente información para obtener la aprobación final de inicio de trámites para obtener créditos públicos.

...

2. Oficio firmado por la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda, cuando el Gobierno de la República comparece en el endeudamiento como Prestatario o Garante, donde especifique en qué términos participa el Gobierno y las condiciones de dicha participación, si asume el servicio de la deuda y otros gastos asociados al endeudamiento en forma total o conjuntamente con la institución responsable del proyecto”.

Esto se solicita desde la última actualización de las Normas que corresponde a diciembre de 2019 debido a que MIDEPLAN tuvo muchos problemas con la información que presentaban las instituciones para dichas solicitudes y en ocasiones, la información que manejaba el Ministerio de Hacienda, respecto a las condiciones del endeudamiento, no lograban ser transmitidas correctamente las entidades.

Adicionalmente, en varios procesos en que participa MIDEPLAN y considerando las competencias asignadas a otras entidades, se aplica el artículo 3 de la Ley N° 8220 sobre Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación de la Ley N° 8220), donde se indica:

“Artículo 3º-Respeto de competencias. La Administración no podrá cuestionar ni revisar los permisos o las autorizaciones firmes emitidos por otras entidades u órganos, salvo lo relativo al régimen de nulidades. Únicamente podrá solicitarle al administrado, copia certificada de la resolución final de un determinado trámite. Tampoco podrán solicitársele requisitos o información que aún se encuentren en proceso de conocimiento o resolución por otra entidad u órgano administrativo; a lo sumo, el administrado deberá presentar una certificación de que el trámite está en proceso.”

Lo anterior considerando las responsabilidades asignadas al Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema de Administración Financiera, específica con la competencia de “*promover el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y velar por él*”, según Ley N° 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación de la Ley N° 8131). Asimismo, dicha ley establece que el subsistema de Crédito Público tiene entre sus objetivos: “*propiciar la utilización de las fuentes de financiamiento más favorables para el país, por parte de las dependencias del sector público*”.

Además, conforme el Artículo 8 referente a la Unidad de Asociaciones Público Privadas, del Decreto Ejecutivo N° 38305-H, se indica que “*El objetivo de esta Unidad es planificar, dirigir, coordinar y controlar las actividades de la dependencia en procura de brindar el soporte técnico y analítico de los convenios y contratos surgidos en los esquemas de Asociación Público Privada que permitan a la Dirección y al Ministro de Hacienda la toma de decisiones desde el punto de vista financiero, económico y fiscal*”. Ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación del Decreto N°38305-H

Debido a todo lo anterior, no es factible, ni recomendable, ni es usual que se cuente con una Guía Metodológica para proyectos que se pretendan desarrollar mediante la modalidad de APP, dado que no corresponden a un tipo de proyecto, sino a una modalidad de financiamiento. Asimismo,



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 13

los vacíos o debilidades detectadas por la CGR en el borrador del informe son competencia de otro órgano rector en materia de APP o de la entidad responsable del proyecto.

- *Los requerimientos, actividades y puntos de control del respectivo ciclo de vida no son elementos a considerar dentro de una Guía Metodológica y actualmente existe un marco normativo en esta materia.*

Los elementos que se indican (requerimientos, actividades y puntos de control del respectivo ciclo de vida) no corresponden a elementos a considerar dentro de una Guía Metodológica. Estos son elementos que podrían formar parte de un lineamiento normativo, directrices o procedimientos. A continuación se desarrollan cada uno de estos puntos, pero es importante señalar que el Decreto N° 39965-H-MP Reglamento para los Contratos de Colaboración Público Privada (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación del Decreto N° 39965-H), establece en el artículo 15:

“Además de los requisitos para el inicio del procedimiento dispuestos en el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa, por la especial naturaleza de los contratos de colaboración público privada, deberá acreditarse en el expediente la existencia del estudio de pre inversión a nivel de factibilidad, que contenga la identificación del proyecto, análisis de mercado, análisis técnico, análisis ambiental, análisis legal y administrativo, evaluación financiera, análisis de costos (cuando el proyecto no genere ingresos), evaluación económica-social del proyecto y estudio de sociabilidad de la tarifa, cuando la hubiere. También deberá acreditarse en el expediente la existencia del estudio de viabilidad para el desarrollo del proyecto mediante contrato de colaboración público privada, en comparación con otras formas de financiamiento y de contratación administrativa.

Por otra parte, deberá contarse con el criterio previo positivo por parte de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, para la determinación de compromisos y contingencias fiscales, que deberá pronunciarse dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la solicitud por parte de la Administración promovente. De no ser aprobada la valoración de los compromisos y contingencias fiscales, la Administración solicitante procederá a efectuar los ajustes correspondientes dentro de los ocho días hábiles siguientes a la comunicación.”

Según lo establecido en este artículo, se puede concluir que ya existen lineamientos acerca de los temas solicitados en un marco normativo específico. En relación a los requerimientos y actividades, como lo menciona el artículo citado, se debe cumplir con lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa el cual trata sobre el Inicio del procedimiento de contratación, asimismo, se establecen los requerimientos adicionales que se deben cumplir para desarrollar proyectos ejecutados por APP.

Ahora bien, la única forma de modificar lo establecido en el Decreto N° 39965-H-MP es con un instrumento legal que se superponga por conjugación de los criterios de jerarquía, temporalidad y/o especialidad a dicho Decreto, aspectos que no se pueden obtener mediante una guía.

Adicionalmente el artículo 5 de la Ley N° 7762 Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación de la Ley N° 7762), establece lo siguiente:



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 14

1.- Para los efectos de esta ley, se entiende por Administración concedente el Poder Ejecutivo, las empresas públicas y el sector descentralizado territorial e institucional.

2.- Cuando el objeto de la concesión se encuentre dentro del ámbito de competencia de un órgano del Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional de Concesiones, demostrada previamente la factibilidad legal, técnica, ambiental, económica y financiera del proyecto, será la entidad técnica competente para actuar en la etapa de procedimiento de contratación y, cuando sea necesario durante la ejecución del contrato.

El contrato será suscrito tanto por el Poder Ejecutivo, representado por el ministro del ramo, el ministro de Hacienda y el presidente de la República, como por el Consejo Nacional de Concesiones.

3- Cuando el objeto de la concesión se encuentre dentro del ámbito de competencia del sector descentralizado, las empresas públicas y los gobiernos locales, tales entes públicos, de manera individual o agrupada, mediante convenio suscrito con el Consejo Nacional de Concesiones, podrán convenir con este órgano el procedimiento de selección del concesionario y la ejecución del contrato de concesión.

4.- Corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, considerado en los términos del artículo 21.2 de la Ley General de la Administración Pública, adjudicar y suscribir los contratos de concesión de los ferrocarriles, las ferrovías, los muelles y los aeropuertos internacionales, tanto nuevos como existentes. Los muelles de Moín, Limón, Puntarenas y Caldera estarán sometidos a lo que dispone el artículo 2.3 de la presente ley.

5.- Los casos en que el sector descentralizado o las empresas públicas concesionen directamente, se regirán por esta ley.

De los párrafos anteriores, queda clara la responsabilidad del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) en la fase de inversión del proyecto, el cual como parte de sus funciones debería establecer las actividades, procedimientos y puntos de control claves para una adecuada ejecución del contrato. No está de más señalar que en la fase de preinversión del proyecto, las actividades, procedimientos y puntos de control deben ser establecidos por la institución responsable del proyecto, ya que es la única que puede controlar estos aspectos. En este sentido, el responsable del proyecto y su equipo de trabajo tienen la responsabilidad de realizar una revisión integral del marco normativo para el cumplimiento de los procedimientos, puntos de control y actividades que le aseguren una adecuada gestión del proyecto en cumplimiento de lo establecido por MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, CNC, Contraloría General de la República (CGR) y cualquier otro involucrado. En ese sentido, se subraya la obligatoriedad del responsable del proyecto de cumplir con lo establecido en la normativa, así como la imposibilidad de alegar desconocimiento de las leyes y el marco normativo establecido.

En este punto es importante señalar lo establecido en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación del Decreto N° 34694-PLAN):

“Para los efectos de este Reglamento, el Sistema Nacional de Inversión Pública se identificará por sus siglas SNIP y comprende 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”.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 15

MIDEPLAN ha emitido normativa, guías metodológicas, lineamientos y otros instrumentos en busca del cumplimiento de este objetivo y con el fin de contribuir a concretar los proyectos más rentables desde diferentes puntos de vista. Los instrumentos que han sido señalados cumplen con este objetivo y además son aplicables a cualquier proyecto sin importar la modalidad de financiamiento o ejecución del mismo, tal como se ha señalado. Asimismo, se han estimado los precios sociales para Costa Rica con la finalidad de analizar los proyectos desde la perspectiva económica-social, fundamento de toda inversión pública (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación de los diferentes instrumentos del SNIP, así como a los Precios Sociales).

Por otra parte, para contribuir con los controles y articulación de la normativa de las entidades con competencia en APP con la del SNIP, MIDEPLAN en conjunto con el CNC y a través de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, específicamente en el punto 1.25 *Proyectos de inversión mediante la modalidad de Concesión de Obra Pública* (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación de las Normas), se estableció:

“Las instituciones una vez que realicen los estudios de factibilidad de un proyecto de inversión con su respectiva evaluación ex-ante y que se encuentra debidamente registrado en el BPIP, determinarán en conjunto con el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) la posibilidad de incluir el proyecto para su financiamiento y ejecución mediante la modalidad de concesión de obra pública. Cuando la Junta Directiva del CNC apruebe el proyecto, lo comunicará a la UIP del MIDEPLAN para realizar los ajustes en el BPIP.”

Con respecto a los proyectos de iniciativa privada, una vez que la Administración concedente acepte el proyecto en la etapa de proposición y lo considere de interés público a partir de los estudios de factibilidad elaborados según los instrumentos del SNIP, el CNC debe realizar los trámites respectivos para su inscripción en el BPIP.”

Adicionalmente, el artículo 1 de la Directriz 084-MIDEPLAN *“insta a las instituciones sujetas al Sistema Nacional de Inversión Pública a actualizar, mediante su respectiva Unidad de Planificación Institucional, la información de los proyectos de inversión al menos cada tres meses durante el año. El órgano rector se asegurará de que las instituciones que conforman el sector bajo su responsabilidad cumplan con la respectiva actualización”*. Esta Directriz solicita la actualización independiente de la fase o etapa del ciclo del vida en la que se encuentren los proyectos, por lo que cualquier modificación o ajustes que genere la evaluación del proyecto para ejecutarse mediante APP deberá ser registrada y actualizada en el BPIP, tal y como lo indica la CGR.

Elaborar una Guía Metodológica, no sólo sería contraproducente por lo ya señalado, si no que entraría en conflicto con el objetivo mismo del SNIP al generar una confusión teórica al brindar lineamientos diferenciados para proyectos que deberían cumplir los mismos requerimientos que cualquier otro proyecto, por lo que no se lograría el objetivo de ordenar el proceso. A lo anterior se debe agregar el conflicto que se podría generar en relación con lo establecido por las instituciones con competencia en esta materia tales como la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, el CNC, la CGR, entre otros.

Debido a lo anteriormente expuesto, no se considera pertinente la disposición de elaborar una Guía Metodológica para proyectos a desarrollar mediante el modelo APP ya que como se ha



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 16

establecido deben cumplir los mismos requerimientos mediante su proceso de formulación y evaluación que cualquier otro proyecto, además, los elementos solicitados ya se encuentran establecidos en las normativas correspondientes, en las cuales se definen las responsabilidades a nivel institucional y la única forma de modificarlos es mediante normativa que se superponga por jerarquía, temporalidad y/o especialidad a la existente y emitida por el Ministerio de Hacienda y CNC. MIDEPLAN ha definido y actualmente, a raíz del Informe N° DFOE-SAF-IF-00010-2019 Informe De Auditoría De Carácter Especial Sobre La Gobernanza Del Proceso De Inversión Pública del 19 de noviembre de 2019, se encuentra en actualización y modificación de sus instrumentos. Por lo que se recomienda que la CGR revise los contenidos de dicho informe y los avances que MIDEPLAN ha reportado al respecto.

- *Las guías de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública del SNIP incluyen varios de los aspectos que deben considerarse según la modalidad de financiamiento para la decisión desde la perspectiva económica-social, que deberán terminar de afinarse o reducir la incertidumbre al determinar la modalidad de financiamiento.*

MIDEPLAN publicó el documento “Metodología para el análisis de riesgos con enfoque multi-amenaza y criterios probabilísticos” en mayo del año en curso. Dicha *metodología “sirve como herramienta de referencia para que las entidades a cargo de la infraestructura pública puedan aplicarla para la evaluación del riesgo bajo un enfoque multi-amenaza en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública, como lo establece el Artículo 5 del Decreto Ejecutivo 42465-MOPT-MINAE-MIVAH referente a los Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública. La metodología se desarrolla en tres capítulos de acuerdo con lo siguiente:*

- *Capítulo I. Corresponde a una propuesta metodológica para determinar el costo esperado de cada uno de los riesgos que podrían materializarse a lo largo del horizonte de vida de un proyecto. Su aplicación implica el desarrollo de tres componentes para cada riesgo: Identificación, Cuantificación y Valoración.*

La Matriz General de Riesgos (MGR) comprende e integra los resultados de cada uno de los riesgos analizados. Dicha matriz corresponde a una herramienta de gestión de los riesgos identificados durante cada etapa del proyecto, y permite una presentación de los resultados en forma simple, accesible y fácil de utilizar para la toma de decisiones.

- *Capítulo II. Describe el procedimiento de integración de todos los riesgos que se identificaron, cuantificaron y valoraron en el Capítulo I para determinar el Costo Total Esperado. Para ello se utiliza el método probabilístico denominado Modelación Montecarlo.⁴*

⁴ Por esta razón, la metodología se trata de un método complejo que se recomienda utilizar para la evaluación de los riesgos en los proyectos, de conformidad con el Artículo 7 del Decreto.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 17

- *Capítulo III. Este capítulo indica la forma en que los resultados del análisis de riesgo se incorporan en la evaluación ex ante de los proyectos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo 42465.*

Esta metodología puede ser utilizada por las entidades que no cuentan con metodologías propias para la estimación de los riesgos o en complemento con otras metodologías según el tipo de proyecto. Cabe mencionar que la MGR que se propone para determinar el costo esperado de cada riesgo aplica de la misma forma para cada una de las etapas de la fase de pre-inversión. De esta manera, la única diferencia entre ejecutar este método para la etapa de perfil, pre-factibilidad y factibilidad es la rigurosidad en las fuentes de información que alimentan los insumos de la matriz". Ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación de la metodología de riesgos.

Por lo tanto esta metodología contempla la debilidad indicada por la CGR sobre la incorporación de los riesgos y contingencias fiscales en la fase de preinversión, ya que este instrumento solicita un análisis completo de todos los fenómenos que podrían afectar el proyecto a lo largo de su ciclo de vida, estimación de costos y sus efectos sobre la rentabilidad financiera y económica-social. No obstante, también se debe indicar que esta es una herramienta cuyos resultados deberán ajustarse según el estudio de la modalidad de desarrollo del proyecto por APP.

Asimismo, las guías metodológicas que se han elaborado en el marco del SNIP solicitan, entre otros aspectos, lo siguientes elementos que están relacionados con la figura de financiamiento (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación de la guía general y específicas):

- Análisis de precios y tarifas: Donde se solicita analizar la estructura tarifaria y su impacto sobre la demanda futura. Por lo general se realiza un escenario con la estructura de la tarifa actual bajo un escenario conservador o negativo, luego se puede incluir otro sobre la tarifa que se requiere para que los costos sean iguales a los ingresos y en otras ocasiones se presenta una estructura tarifaria propuesta. Pero esto también depende de la etapa y la información que se tenga disponible; así como valorar que hasta que ARESEP no apruebe el modelo, todo lo realizado en la etapa de preinversión corresponden a escenarios que se trabajan en el análisis de sensibilidad.
- Análisis de riesgo a desastres: Si los riesgos por fenómenos naturales tienen un nivel de incertidumbre alto, los proyectos deben incluir las diferentes medidas para reducir el riesgo y sus efectos sobre la rentabilidad. Asimismo, estos riesgos deben formar parte de la etapa preparatoria, según las fases generales o principales del proceso de APP definidas en la Guía APP.
- Análisis Ambiental, el cual debe desarrollarse según los instrumentos de SETENA.
- Aspectos legales, identificar las características del marco legal vigente relacionado con la implementación del proyecto.
- Organización y estructura administrativa tanto para la etapa de ejecución como para la etapa de operación.
- Valoración de riesgos institucionales del proyecto.
- Evaluación financiera: Esta evaluación permite valorar la rentabilidad desde el costo de oportunidad del ente o grupo de actores que financia el proyecto. Básicamente permite obtener una rentabilidad previa del proyecto a mediano y largo plazo, dependiendo del horizonte de evaluación y la figura o modalidad de financiamiento definida. Por lo cual, el análisis de corto plazo requiere otros análisis que permitan garantizar la solvencia y el flujo de efectivo que requiere el proyecto, incluyendo la proyección de los estados





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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 18

- financieros; elementos que son considerados luego de que el proyecto pase el primer filtro de conveniencia del proyecto para la sociedad.
- Evaluación Económica-Social: Primero se debe indicar que los análisis que realiza MIDEPLAN son desde la perspectiva económica-social, donde la fuente o modalidad de financiamiento es irrelevante para la toma de decisiones sobre la rentabilidad para la sociedad de destinar recursos públicos al proyecto. Es decir, todos los proyectos son comparables bajo los mismos criterios de costo de oportunidad social. Esta evaluación y otros apartados del estudio de factibilidad, deben ajustarse si el proyecto cambia la programación de construcción y operación de las fases o líneas del proyecto o si por la pandemia la Demanda y Demanda Insatisfecha son diferentes a las planteadas en el estudio registrado en el BPIP; aspectos que son indicados por la CGR y que se refuerzan con la solicitado en la Directriz 084-MIDEPLAN que estable la necesidad de actualizar los proyectos al menos cada tres meses independientemente de la fase del ciclo de vida en la que se encuentra el proyecto (ver Cuadro 2 con el enlace al medio de verificación a la Directriz 084-MIDEPLAN).

Lo anterior se sustenta en la Fase 2 - Fase de Evaluación y Preparación de una APP, donde se estable como objetivos: *Analizar si el proyecto y el contrato APP son factibles a fin de mitigar el riesgo de fracaso del proyecto durante la licitación o durante la vida del contrato, y para avanzar más en su preparación como APP. El conjunto habitual de tareas que deben realizarse durante esta fase son las siguientes.* • Refinar el alcance del proyecto y el pre-diseño, verificar la factibilidad técnica y evaluar el impacto ambiental; • Refinar el análisis/factibilidad socioeconómica (ACB) o desarrollarla desde el principio; • Analizar la factibilidad comercial de la APP (que incluye la bancabilidad) y testear inicialmente el mercado; • Desarrollar otros análisis financieros: VpD bajo el método del Índice del Comparador del Sector Público (Public Sector Comparator o PSC en inglés) en algunos países, asequibilidad de la APP y el análisis de impacto en Contabilidad Nacional (en algunos países); • Preparación y due diligence: analizar los riesgos y realizar las due diligence; • Pre-estructurar la APP; y • Definir la estrategia / ruta de licitación y diseñar el plan de licitación (Banco Mundial, 2016. La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, pág. 165-166).

Se debe recalcar que para el caso del Tren Eléctrico aplica el “refinar” los diferentes elementos y por ende la actualización respectiva de los estudios de preinversión, tal y como lo indica la CGR en otros párrafos y justificaciones.

Finalmente, se debe indicar que MIDEPLAN no tiene asignadas las competencias legales para valorar la modalidad de APP, estas han sido asignadas al Ministerio de Hacienda, al CNC o a las entidades que en sus propias leyes de creación adquirieron esas responsabilidades. Por lo que la elaboración de los instrumentos necesarios para emitir los criterios respectivos debe estar asignada a cada uno de estos entes, lo cual también implica trabajo en la normativa de dichos entes para eliminar vacíos y duplicidades y definir un único proceso en materia de APP.

- *Existen diferencias entre un Estudio de Factibilidad y que un proyecto sea factible mediante la modalidad de APP.*

Tal y como lo menciona la CGR en párrafo 2.56 del borrador del informe, las fases generales del ciclo de vida de un APP son: Identificación, Preparación y Evaluación, Estructuración, Licitación,



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 19

Construcción y Operación. De acuerdo a la normativa emitida por el Ministerio de Hacienda y por CNC, que se mencionaron en los puntos anteriores, estas fases deben desarrollarse en su totalidad y refinar algunos de los análisis del estudio de factibilidad antes de iniciar los procesos licitatorios, es decir, durante las etapas de Diseño y Financiamiento.

La Guía APP establece dos momentos en que pueden aplicarse estas fases, desde el inicio de la preinversión o tal y como está normado a nivel país. La segunda forma permite la definición de un proyecto según las necesidades país que luego será valorado para determinar la modalidad de financiamiento, donde APP es una alternativa. Mientras que la utilización de la primera forma tiene algunos inconvenientes relacionados con el tipo y calidad de la información necesaria para tomar decisiones en las primeras etapas de la preinversión y se tendría el riesgo de definir un proyecto para financiarse por APP en lugar de un proyecto que resuelva la situación problemática y las necesidades país.

Además, se debe indicar que el término factible se puede utilizar desde la etapa de perfil de la fase de preinversión. Esto se demuestra mediante el estudio de perfil, cuyos resultados indican que el proyecto cumple con los requerimientos técnicos, ambientales, sociales, económicos y otros para continuar con la siguiente etapa de su ciclo de vida, de acuerdo a la información utilizada para el análisis. En muchas ocasiones, el término factible se confunde con el estudio de factibilidad.

En el caso de proyectos que se ejecuten por medio de APP, el proyecto sería factible si supera al menos dos análisis de factibilidad, es decir, "...la factibilidad se divide comúnmente en varios tipos de ejercicios o análisis. Algunos de ellos se refieren al proyecto en sí. Estos incluyen la viabilidad técnica, económica o socioeconómica, legal y medioambiental. La mayoría de estos elementos de factibilidad se relacionan con la "realizabilidad" ("doability") del proyecto, aunque la factibilidad socioeconómica se relaciona más con el valor del proyecto" (Banco Mundial, 2016. La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, pag. 168). Esto es precisamente lo que se obtiene con el Estudio de Factibilidad del Tren Eléctrico elaborado según los instrumentos del SNIP; así como los primeros resultados de su valoración para ser ejecutado por una APP.

"Otros elementos de factibilidad se refieren al proyecto como APP. Estos incluyen el PSC u otro análisis para determinar si la alternativa APP es adecuada, la factibilidad financiera y comercial y el test de asequibilidad o sostenibilidad fiscal (que incluye un control sobre la exposición agregada del gobierno a las APP). En algunos países también es habitual analizar la naturaleza de la transacción en términos de tratamiento fiscal (es decir, si la infraestructura y la deuda relativa deben considerarse activos y pasivos del sector público en el sistema de contabilidad nacional respectivo). Los resultados de esta fase incluyen los fundamentos del análisis de factibilidad (si el proyecto es beneficioso y "realizable") lo que permite al gobierno decidir si el proyecto debe pasar a la siguiente fase. Los resultados también incluyen un esbozo inicial de la estructura APP propuesta para el proyecto, que se desarrolla en detalle en la siguiente fase. (Banco Mundial, 2016. La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privado de la APMG, pag. 168-169). Es importante indicar que esto lo desarrolla la Guía APP en la fase de Preparación y Evaluación según las fases generales de proceso de APP y al referirse a la siguiente etapa, esta corresponde a la Estructuración y Redacción del Pliego y Contrato.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021

Pág. 20

Todo lo anterior indica que el proceso y los estudios realizados están de acuerdo a las etapas de una APP y los instrumentos de MIDEPLAN responden a lo indicado en dicha guía. El problema está en el uso de la palabra factible fuera de un contexto y la asociación inmediata que se realiza al estudio de factibilidad.

- *Aspectos generales del marco legal y competencias*

Finalmente, se señala la importancia de contar con un marco legal integral para el desarrollo de proyectos mediante los diferentes modelos de APP incluyendo las concesiones como parte de ellas, en el cual se establezcan claramente los procedimientos y requerimientos, se eliminen duplicidades, se solventen los vacíos y se definan las funciones y responsabilidades de Ministerio de Hacienda, CNC, CGR, Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), MIDEPLAN, entre otros involucrados. Al respecto, la responsabilidad de este marco legal recaería sobre el Ministerio de Hacienda y CNC, al tratarse de un mecanismo de financiamiento que busca brindar una alternativa ante la situación fiscal del país para poder desarrollar proyectos de inversión pública sin comprometer los recursos fiscales y ser los entes encargados de la materia.

Se recalca la importancia de valorar las competencias de cada entidad y que MIDEPLAN no tiene responsabilidades sobre la asignación de recursos o definición de las modalidades a utilizar para financiar o ejecutar los diferentes proyectos. El enfoque del Ministerio es sobre el efecto en el desarrollo nacional, específicamente en los beneficios para mejorar la calidad de vida de las personas que recibirán los bienes y servicios que generan las diferentes iniciativas de inversión, aspecto sobre el cual se está realizando la actualización del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H y que se presentó a la Dirección de Leyes y Decretos el 7 de julio del año en curso.

