

Administrar Lo Público IV



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública

Administrar Lo Público IV



351

A238a Administrar lo público. – San José, C.R. :
Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de
Investigación, Centro de Investigación y
Capacitación en Administración Pública,
impresión de 2017
v. : il.

Administrar lo público es una continuidad de
Publicaciones de UCR/CICAP
La Biblioteca contiene: v. 4
ISBN 978-9968-932-25-7

1. ADMINISTRACION PUBLICA.
2. SECTOR PUBLICO. 3. TELECOMUNICACIONES.
4. SERVICIOS PUBLICOS.

CIP/3108
CC/SIBDI.UCR

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Documento aprobado en diciembre de 2016 e impreso en 2017

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San José, Costa Rica

Administrar Lo Público es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Programa de Investigación e Innovación que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo
Coord. Gral. de Gestión, CICAP
Costa Rica

Dr. Orlando Hernández Cruz
Coord. Desarrollo Municipal, CICAP
Puerto Rico

Lic. Elí Sancho Méndez
Coord. Asesoría y Consultoría CICAP
Costa Rica

Licda. Gabriela Muñoz Lara
Coord. Educación Continua, CICAP
Costa Rica

Licda. Helen Campos Rojas
Coord. Admin.-Financiera, CICAP
Costa Rica

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Mayela Cubillo Mora
Directora CICAP
Costa Rica

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Dir. Escuela Admón. Pública, UCR
Costa Rica

Dr. Rodolfo Arce Portuguez
Repr. Sist. Estudios Posgrado, UCR
Costa Rica

M.Sc. Andrea Vindas Lara
Investigadora Adscrita, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Olman Villarreal Guzmán
Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes
Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

COORDINACIÓN

M.Sc. Esteban O. Mora Martínez
Coord. Investigación e Innovación, CICAP
Costa Rica

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>
e-mail: cicap@ucr.ac.cr
Tel.: (506) 2511-3748
Montes de Oca, San José, Costa Rica
Organización Certificada ISO 9001:2008

SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Administrar Lo Público** es una continuidad de **Publicaciones de UCR|CICAP**.
- Los autores de los artículos de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

UCR | Universidad de Costa Rica

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



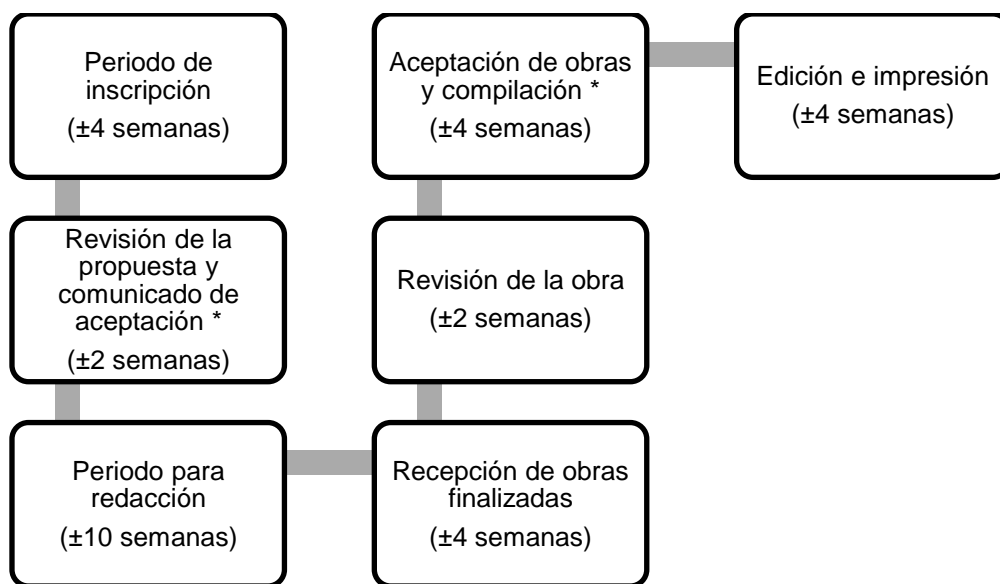
Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

2016, Costa Rica

Guía para los autores de los artículos

La publicación denominada “**Administrar Lo Público**” es una iniciativa del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), órgano adscrito a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, que tiene como fin el generar un espacio para la sistematización de experiencias y transferencia de conocimiento que investigadores, docentes y consultores asociados, producto de su trabajo, realizan para divulgar a la sociedad y a la comunidad universitaria teorías, casos de estudio, artículos y otra información relevante.

El proceso para publicar en dicha obra es el siguiente:



* La revisión de las obras (preliminar y definitiva) es realizada por los Comités Editorial y Científico; y la comunicación es realizada por la Dirección y la Coordinación de Investigación e Innovación.

Durante el proceso de convocatoria se informa acerca del **Instructivo para la Redacción de Publicaciones sobre la Sistematización de Intervenciones** elaborado por el CICAP y se recomienda la utilización de las normas APA para la citación. Además, las **condiciones generales para las solicitudes de publicación** incluyen:

- El CICAP se reserva el derecho de aceptar o no la obra propuesta, lo cual, será comunicado vía correo electrónico.
- El periodo que tiene el autor para redactar su artículo científico es de 60 días naturales.
- La Dirección y Coordinación de Investigación e Innovación del CICAP darán seguimiento y realimentación a los autores cuando se requiera.
- El autor es responsable de la información incluida en la obra.
- El CICAP fijará la cantidad de ejemplares que se destinarán a canje, venta, cortesía, relaciones institucionales y donaciones según las circunstancias y el tiraje realizado de cada edición.
- Todas las ediciones y coediciones de la compilación consignarán las siguientes especificaciones:

- i. Logotipos de la Universidad de Costa Rica y del CICAP,
 - ii. Nombre de la institución o personas que hubieran hecho donación u otorgado algún subsidio,
 - iii. Título de la publicación,
 - iv. Nombre/s y apellido/s del/los autor/es y/o compilador/es.
 - v. Lugar y año de edición.
 - vi. Serie y número de la publicación.
 - vii. Datos sobre primeras ediciones, re-ediciones o reimpressiones.
 - viii. Número de registro de la propiedad intelectual, ISSN o ISBN según corresponda.
 - ix. Pie de imprenta consignando: lugar y fecha en que se dio por terminada la impresión de la obra, cantidad de ejemplares impresos.
 - x. Listado actualizado –al momento de la aprobación– de los integrantes de los Comités Editorial y Científico de la publicación.
 - xi. Los datos que correspondan a los coeditores si los hubiera.
- g) Toda situación no prevista será resuelta por el Consejo Asesor del CICAP.

Los requisitos y condiciones generales para la presentación de la obra final son los siguientes:

- 1) Ser una obra inédita.
- 2) Tener un máximo de 25 páginas.
- 3) Respetar la propiedad intelectual.
- 4) Utilizar las normas APA para las referencias bibliográficas.
- 5) Seguir las indicaciones del instructivo para la redacción de publicaciones sobre la sistematización de intervenciones.¹

Finalmente, **Administrar Lo Público** se enfoca en los campos de estudio de la Administración Pública, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas. Se privilegia la publicación de la producción intelectual que tenga origen en procesos de investigación de profesionales nacionales y extranjeros. Asimismo, se promueve la publicación sobre revisión de la teoría y de reflexiones originales sobre problemáticas de los campos mencionados, siempre y cuándo se utilice el método científico.

¹ El instructivo indicado, se basa en los lineamientos de la UNESCO y no pretende ser un manual de estilo para todo tipo de manuscritos científicos. Deben consultarse cuidadosamente las “instrucciones para los autores” que proporcionan las distintas revistas y editoriales.

Presentación

La Universidad de Costa Rica (UCR) y su Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) se complacen en presentar el cuarto volumen de su compilación: Administrar lo Público en el marco de las actividades del 40 Aniversario de Retos, Soluciones y Transformaciones.

Esta obra recoge una serie de artículos que sistematizan la información de intervenciones en el ámbito público, así como reflexiones sobre problemáticas del acontecer costarricense que enriquecen el acervo de conocimiento de funcionarios públicos, tomadores de decisiones y lectores especializados.

Se invita a académicos y profesionales relacionados con el mundo de la Administración Pública a utilizar esta obra –y las anteriores– para aplicar la metodología de la enseñanza a través del estudio de casos, de forma tal que permita enfrentar al estudiante a diferentes escenarios de la actividad económica, social y política, preparar escenarios, construir modelos y proponer cambios en la esfera pública y privada.

Los diferentes temas tratados así como sectores estudiados, son reflejo del esfuerzo académico e investigativo de los/as autores/as, cuyo fin es transmitir y difundir conocimiento para generar aportes a la resolución de los diversos problemas que enfrentan las administraciones.

Queda así plasmado el espíritu del CICAP en contribuir con la generación de espacios de estudio y análisis de la Administración Pública que mejoren la calidad de vida de las personas.

Dr. Rodolfo Arce Portugal
Director a. i.
UCR | CICAP

Contenido

La sectorialización y su función fundamentalmente en la política	12
<i>Claudio Alpízar Otoyá</i>	
Elementos referenciales para la reforma administrativa en Costa Rica: contrastes, realidades y el ingreso a la OCDE	24
<i>Rolando Bolaños Garita</i>	
La antinomia del Estado en el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica	44
<i>Josué Calderón Chaves</i>	
La Gestión del Desempeño en el Sector Público: Consideraciones metodológicas para una gestión integral por competencias y orientada a resultados, según la reflexión y sistematización de la experiencia CICAP	60
<i>Carlos Manuel Córdoba González</i>	
Participación Social de la Juventud en las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad: Un reto para Costa Rica	88
<i>Joselyn Corrales Solís</i>	
¿Es posible la recuperación de espacios públicos en Costa Rica?: Casos exitosos en países de América Latina	96
<i>Joselyn Corrales Solís y Sofía García Villegas</i>	
Servicio público: construcción del objeto.....	106
<i>Esteban O. Mora Martínez</i>	
Desafíos de los procesos de comercialización: exportaciones de PYMES en Costa Rica al 2015	118
<i>Carlos Rojas Salas y Leonardo Castellón Rodríguez</i>	
La dinámica exógena de los proyectos de inversión pública.....	135
<i>Karla Vásquez Quesada y Marilyn Astorga Molina</i>	
Generación de evidencia para la toma de decisiones: el caso de la evaluación de la calidad del servicio del programa de atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito.....	163
<i>Carolina Zúñiga Zamora</i>	

La dinámica exógena de los proyectos de inversión pública

Karla Vásquez Quesada⁴⁰ y Marilyn Astorga Molina⁴¹

Resumen: La institucionalidad juega un papel importante en el efectivo cumplimiento del proceso de inversión pública, aspecto que apela a una dinámica exógena de actores que intervienen desde sus diversos ámbitos de competencia, a partir de la guía estratégica del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, como órgano rector, facilitador de la articulación del Sistema Nacional de Planificación, el Sistema de Administración Financiera y el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. La interlocución entre dichos sistemas facilita la definición de rutas de proyecto en concordancia con la modalidad de financiamiento, ejecución o contratación utilizada. La identificación de desafíos desde esta perspectiva, contribuye a transparentar la inversión con la ciudadanía, favorece la gerencia de proyectos y el abordaje de la problemática de la sub ejecución desde la responsabilidad de la administración pública de promover el crecimiento y desarrollo del país.

Abstract: The institutionality plays an important role when it comes to the effective execution of the public investment process, which appeals to an exogenous dynamic of aspects that intervene in their different fields of competence, starting from the strategic

guidance of the Ministry of National Planning and Economic Affairs, as a governing entity that facilitates the articulation of the National Planning System, the Financial Management System and the Property Management System and Administrative Contracts. The interaction between such systems promotes the definition of project routes in accordance with the financing modality, completion and contracting implemented. The identification of challenges from this perspective contributes to transparentize the investment with the citizens, to improve the project management and to outline the sub execution intricacy from the public management responsibility of promoting the development and growth of the country.

Palabra claves: Administración pública, Inversión Pública, Proyectos, Sistemas, Ruta de Proyecto.

Introducción

La deslegitimación del accionar del Estado, la descoordinación, fragmentación y duplicación, son patologías a subsanar desde la administración pública, el punto de inflexión deseado con miras al cambio invita a repensar, des construir y buscar una verdadera visibilidad del proceso de inversión pública en la agenda nacional, eso sí, desde el enfoque del proyecto como unidad integral y como un sistema abierto a interacciones con la institucionalidad, la ciudadanía y el ambiente.

Una reflexión desde esta perspectiva invita a la innovación pública, la creatividad, apunta a un cambio de paradigma donde el Estado tiene la capacidad de conectar, comunicar, convencer, es efectivo, colaborativo, transparente, abierto y participativo.

⁴⁰ Administradora Pública, Magíster Scientiae en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Analista de Planificación Estratégica en la Dirección General de Servicio Civil. Investigadora.

⁴¹ Geógrafa, Magíster Scientiae en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Analista de Proyectos en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Investigadora.

Todo lo anterior con la finalidad de identificar oportunidades mejora para proveerle bienestar a la ciudadanía, concepto analizado en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”:

“el bienestar de los ciudadanos depende de la capacidad productiva, institucional, organizativa y política que se construya para la satisfacción de las necesidades y para la potenciación de oportunidades, capacidades y derechos de los costarricenses. Por lo que se requiere de un crecimiento económico ambientalmente sostenible, inclusivo, capaz de vencer las asimetrías estructurales, como condiciones para garantizar la reproducción de la vida acorde a la identidad colectivamente gestada y las aspiraciones para la convivencia social. Además de un sector público eficiente y eficaz, probo, transparente, responsable, capaz de irradiar una acción articulada y oportuna a través de bienes y servicios públicos de calidad” (p. 30).

En ámbito nacional no se tiene conocimiento de estudios que aborden directamente la dinámica exógena de los proyectos de inversión pública pero si fue posible identificar investigaciones que tratan la temática de manera indirecta como la Estrategia para Mejorar los Índices de Ejecución de los proyectos de inversión pública gestionados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), elaborado por Astorga, M. (2015), su propuesta trabajó sobre el perfeccionamiento de herramientas para la caracterización del estado de los proyectos analizados, tales como la sistematización de las causas asociadas al alto costo político, financiero y social de la ejecución de proyectos, la ruta del proyecto, el mapeo de la coordinación interinstitucional, la tipificación de estructuras de las Unidades Ejecutoras y su relación con la organización. El modelo de la ruta del proyecto un instrumento innovador e

inédito de alcance multisectorial fue la base para la construcción de la estrategia, con cuatro prioridades de acción: fortalecimiento del talento humano, estandarización de procesos e instrumentos, trazabilidad de estudios y articulación de equipos de trabajo y sistemas de información, apostando a un mayor grado de madurez de la organización.

La investigación Gerencia de Proyectos bajo el Contexto de la Gestión del Talento Humano en el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica, elaborado por Astorga, M. & Vásquez, K. (2016), trata sobre la consolidación de gerentes de proyectos y equipos de trabajo altamente calificado, competitivo y con resultados tangibles en materia de inversión pública, requiere de la identificación de oportunidades de mejora que permitan hacer frente a las asimetrías existentes entre el Régimen del Servicio Civil y otros regímenes de empleo público. Lograr el fortalecimiento de la capacidad instalada institucional, contener la fuga del talento, identificar el personal idóneo en medio de un régimen meritocrático que necesita incorporar la constancia en el desarrollo y rendimiento del profesional durante su período de servicio, son aspectos que la presente investigación motivará a reflexionar y aportará elementos de análisis para comprender mejor la relación entre la subejecución de los proyectos y la gestión de recursos humanos.

En el ámbito internacional la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaboró el estudio Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina, Resultados de la encuesta 2014; documento que brinda un estado de situación sobre los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP), se advierten ciertas áreas donde se deberían seguir fortaleciendo a estos organismos, sus marcos institucionales,

el acceso a la información por parte de sociedad civil. De esta investigación fue posible identificar al SNIP de Perú y República Dominicana, avanzados en aspectos de articulación entre la planificación, presupuesto y contratación, otros SNIP de región de referencia son Chile y Colombia.

Objetivo

Reflexionar sobre el rol de la institucionalidad en el proceso de inversión pública, a partir de la interlocución de los Sistemas de Planificación Nacional, de Administración Financiera y de Contratación Administrativa, con miras a identificar desafíos dentro de la administración pública costarricense.

Metodología

El artículo es de tipo reflexión original⁴², elaborado con un fin informativo, dirigido a la comunidad académica y la población con afinidad en la gerencia de proyectos, su esencia se fundamenta en las reflexiones planteadas en torno a la dinámica exógena de los proyectos de inversión pública, cuyo resultado es una aproximación a esta realidad.

Según Alexander Arbey (2011) este tipo de investigación *“permite abordar una amplia variedad de temas con precisión, para desarrollar determinados aspectos y llegar a conclusiones claras, en las cuales se señalan puntos fuertes y débiles de la indagación crítica, se dejan cuestiones abiertas, probables soluciones o aplicaciones, se hace una evaluación de las implicaciones o hallazgos del trabajo”* (p.114)

⁴² De acuerdo a la propuesta de clasificación de géneros académicos e investigativos. Se apoya en el punto de vista de quien escribe, puesto que su esencia es la búsqueda, más que una exposición enciclopédica o doctrinaria. Sánchez, 2011, p. 114.

La propuesta toma como pilares el marco normativo asociado al ciclo de vida del proyecto y el modelo de la ruta del proyecto, según el Sistema Nacional de Planificación (SNP), el Sistema de Administración Financiera (SAF) y el Sistema de Contratación Administrativa, a partir de ellos se desarrolla un debate de ideas, donde fueron revisadas las posturas asociadas al tema, con el objetivo de promover la reflexión desde diferentes perspectivas y facilitar la identificación de desafíos para la administración pública, sustentados en la argumentación, intertextualidad y el rigor conceptual.

Los momentos de investigación seguidos fueron la revisión bibliográfica, selección de un modelo de referencia y análisis del recorrido del proyecto intersistémico con base en proyectos mediáticos, a partir de información secundaria.

Dentro de las limitaciones se destaca la inviabilidad de aplicar la técnica datamining, por la ausencia o debilidad de las bases de datos que le dan soporte al proyecto desde su inicio hasta su fin. De igual forma, la reflexión delimitada sobre los proyectos de infraestructura correspondientes al sector transportes, el viacrucis para concretar grandes obras.

Desarrollo

Una de las problemáticas de la administración pública costarricense tiene lugar en la subejecución de los proyectos de inversión pública, esta última reconocida en el PND 2015-2018, como un mecanismo de crecimiento y desarrollo y una de las condiciones para la generación de bienestar, competitividad y calidad de vida en función a la inversión en capital físico y social, sin embargo, Costa Rica es calificada como un país en donde los proyectos tardan más en ejecutarse,

salen más caros y son de peor calidad, restándole competitividad al país.

En este documento también se define como un elemento de generación de sinergia y a la vez como un reto de la administración pública, el mejoramiento de la gestión de proyectos de inversión pública, para que se ejecuten en los plazos establecidos, evitar la corrupción y puedan contribuir de manera oportuna al desarrollo del país (p.85).

“El trabajo desde y con las instituciones es la base para la gestión de proyectos de inversión pública” (MIDEPLAN, 2014, p.85), por esta razón, este artículo busca reflexionar sobre el rol de la institucionalidad en el proceso de inversión pública, a partir de la interlocución de los SNP, SAF y de Contratación Administrativa, en el marco de la consolidación de un Sistema Nacional de Inversión Pública.

• **Interlocución sistémica del proceso de Inversión Pública**

El proceso de inversión pública abriga un conjunto de actividades y tareas, sistematizadas, que involucran la participación de múltiples sistemas y subsistemas institucionales que se deben a principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios, principios definidos en la Ley N° 6227, Ley General de Administración Pública.

Origen del Sistema Nacional de Inversión Pública

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), *“comprende el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión en la Administración Pública,*

para poder concretar los proyectos de inversión más rentables para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental” (Artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H del 07 de octubre de 2008).

Su origen tuvo lugar tras una reforma de la Ley de Planificación Nacional, Ley N° 5525, en 1974, y la motivación de facultar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), a participar en el estudio y aprobación de proyectos de inversión de los organismos públicos y del sector privado que requieran aval del Estado.

A partir de ese momento, según lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la norma, le corresponde al MIDEPLAN velar porque los programas de inversión pública sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como el otorgar el aval a aquellos proyectos que incluyan total o parcialmente financiamiento externo, condición que le demanda su participación en la negociaciones de crédito público.

Aunado, en 1986 la Ley de Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, Ley N° 7710, en su artículo 7 señala que ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, a excepción de los bancos, podrá contratar créditos externos o internos sino cuenta con la autorización previa del proyecto elaborado por el MIDEPLAN, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria (AP).

Igualmente en el 2001, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), Ley 8131, en su artículo 8 refuerza lo ya dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, al

que los programas de inversión pública que realicen los órganos y entes del Sector Público, deberán ser compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el PND y, a su vez, establece la obligación de los órganos y entes del Sector Público de elaborar y presentar al MIDEPLAN un programa de inversión pública de mediano y largo plazo, actualizable cada año.

Finalmente en año 2008, mediante Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H, se emite el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del SNIP, definiéndose en el artículo 5 los siguientes *objetivos específicos* del sistema:

- a) Lograr que los recursos públicos que se destinan a inversión pública rindan el mayor beneficio económico-social y ambiental al país;
- b) Implementar un sistema integral de análisis, seguimiento y evaluación de la inversión pública, siguiendo el ciclo de vida de los proyectos;
- c) Programar y administrar eficientemente la inversión pública;
- d) Proveer información suficiente y de calidad para la toma de decisiones sobre inversiones,
- e) Fortalecer la capacidad de todo el sector público en los procesos de formulación y programación de la inversión pública, así como en la evaluación socioeconómica, ambiental, de gestión de riesgo de desastres y ejecución física y financiera de los proyectos de inversión;
- f) Facilitar la programación anual y plurianual de las inversiones públicas; y
- g) Mantener un inventario actualizado de todos los proyectos de inversión pública.

Es importante señalar que en el 2013, mediante Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, se emitió el Reglamento General

del SNP, refiriendo su constitución, operación y actuación de manera integral por seis subsistemas, entre estos el Subsistema de Inversiones Públicas, siempre bajo la rectoría del MIDEPLAN.

De acuerdo con el nuevo reglamento, la finalidad de dicho Subsistema es “lograr una utilización óptima de los recursos públicos que se destinan a la inversión pública para el cumplimiento de los objetivos estatales, conforme con criterios de economía, efectividad, gradualidad y calidad de los proyectos de inversión” (artículo 44 del Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN).

Adicional a los objetivos específicos detallados en el 2008, el artículo 47 del Reglamento del SNP define como funciones del Subsistema de Inversión Pública:

- a) Promover en las instituciones la implementación de técnicas de identificación, análisis, seguimiento y evaluación de la inversión pública;
- b) Realizar la programación anual y plurianual de las inversiones públicas, en los diferentes niveles de planificación;
- c) Administrar el BPIP, identificando prioridades;
- d) Velar por la efectividad de la inversión pública;
- e) Promover y velar por el uso adecuado de los recursos destinados al financiamiento de proyectos de inversión pública;
- f) Priorizar los proyectos de inversión pública, con énfasis en los que se financien mediante endeudamiento externo e interno;
- g) Proveer información suficiente y precisa sobre el uso de los recursos públicos en la inversión pública;
- h) Proveer lineamientos, metodologías y procedimientos para ordenar los procesos de inversión pública, bajo criterios de efectividad y simplificación de trámites;

- i) Promover la capacitación en materia de inversión pública; y
- j) Cualquier otra que resulte comprendida dentro de su competencia.

Con fundamento en la Memoria Institucional de MIDEPLAN 1963-2013 podemos afirmar que históricamente el tema de inversión pública ha acompañado el quehacer de la institución, mediante la constitución de diferentes estructuras organizacionales y la definición de procedimientos metodológicos orientados a ordenar las actividades de la inversión y concretar mejores proyectos.

Actualmente, el SNIP forma parte del SNP, y su implementación y operación aún se encuentra a cargo del MIDEPLAN, sin embargo en la versatilidad del proceso también intervienen otras instancias rectoras, ejecutoras y fiscalizadoras.

Es por esta razón que desde el Reglamento del 2008, se previó una interrelación directa con el SAF, responsable de asignar los presupuestos de los proyectos, dictaminar los contratos de préstamos externos en congruencia con la política fiscal (artículo 12 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H). Y tipo anexo, se vislumbra el papel del Sistema de Contratación Administrativa, como sistema complementario al SAF, presente en las actividades y tareas del proceso de inversión pública, principalmente en la fase de ejecución del proyecto. En esa línea, se presenta a continuación un análisis de la interlocución de estos tres importantes sistemas administrativos:

Integración del Sistema Nacional de Planificación

En primer término, se reflexiona sobre el establecimiento y operación del SNP desde 1974 y su Reglamento

promulgado en el 2013. Este sistema, responde a los objetivos de intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país; promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado; y propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales, definidos en el artículo 1 de la Ley de Planificación Nacional y en el artículo 4 del Reglamento de la Ley.

Tales objetivos guardan relación con lo señalado en el PND 2015-2018, al reconocer que “la inversión pública constituye un dinamizador del sistema económico y del desarrollo en general, una de las condiciones para la generación de bienestar, competitividad y calidad de vida en función a la inversión en capital físico y social” (p. 86).

Entre las funciones específicas del SNP, el artículo 7 de su Reglamento señala la tarea de promover y orientar la inversión pública, su financiamiento y la cooperación técnica, así como de dirigir y ejecutar la articulación de los procesos de programación, incluyendo la asignación presupuestaria y la evaluación de la gestión estratégica del Estado, y el seguimiento y la evaluación de los resultados de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.

Tal como se indicó, el SNIP -también denominado subsistema de inversión pública- forma parte del SNP, en esa línea debe observarse el establecimiento de otros cinco subsistemas, a saber: el Subsistema de Planificación del Desarrollo, el Subsistema de Gestión Pública, el Subsistema de Planificación Regional, el Subsistema de Seguimiento y Evaluación y el Subsistema de Cooperación Internacional. Como bien se indica en el artículo 17 del Reglamento del SNP, cada uno de estos subsistemas comprende una

organización y un conjunto de normas y procedimientos, de ahí la necesidad de revisarlos desde la óptica de los proyectos de inversión pública y la necesidad de lograr una utilización óptima de los recursos públicos, fin último del SNP.

En esa línea, se observa respecto a la conformación del SNP establecida en el artículo 6 del Reglamento, específicamente la participación del Presidente de la República en la dirección política del sistema (artículo 18 del Reglamento del SNP); del MIDEPLAN en su rol de rectoría técnica del SNP, así como la función específica de dirigir y coordinar el efectivo funcionamiento del SNP, en forma integral de sus Subsistemas (incisos a) y j) del artículo 19 del Reglamento del SNP); los Consejos Sectoriales responsables de dictaminar sobre los programas y proyectos sectoriales de inversiones que deben ser ejecutados por las instituciones del sector (inciso c) del artículo 20 del Reglamento del SNP); los Ministros Rectores responsables de visar los proyectos de inversión de las instituciones del sector para inscripción en el Banco de Proyectos de Inversiones Públicas (BPIP) del MIDEPLAN (inciso d) del artículo 21 del Reglamento del SNP); las Secretarías Sectoriales encargadas de apoyar a la o al Ministro Rector en la programación y seguimiento de los proyectos de inversión pública institucionales del sector (inciso g) del artículo 28 del Reglamento del SNP); y las Unidades de Planificación Institucional (UPI) responsables de formular el Programa Institucional de Inversiones Públicas (PIIP), verificando su concordancia con las prioridades establecidas en el PND, en el PEI y con las políticas de endeudamiento público, así también la tarea de inscribir los proyectos de inversión pública en el BPIP (inciso g) del artículo 28 del Reglamento del SNP), y velar por el seguimiento de su ejecución.

A continuación un recorrido genérico del quehacer de cada subsistema, sus principales instrumentos, y su vinculación con el proceso de inversión pública.

Planificación del desarrollo y la inversión pública. Como punto de partida, tenemos el fin del *Subsistema de Planificación del Desarrollo*, constituido en el artículo 29 del Reglamento del SNP, el cual refiere a la tarea de definir e implementar los procesos de planificación para promover el fortalecimiento de las capacidades nacionales sobre el desarrollo del país, a través de lineamientos, metodologías y procedimientos aplicables para la formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos que tiendan a resolver los principales problemas del país, con la participación de la sociedad.

Tal como se establece en el artículo 10 del Reglamento del SNP, el PND es el marco orientador de las políticas del Gobierno, llamado a cumplir un papel fundamental en la gestión y asignación de los recursos públicos, así como las prioridades de inversión pública. Adicional, se encuentran los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI), estos últimos establecidos en el artículo 4 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (AFRPP). Dichos instrumentos constituyen facilitadores del proceso de inversión pública, en tanto las instituciones, a través de sus unidades u oficinas de planificación⁴³, les corresponden trabajar con arreglo a los lineamientos de política general del PND,

⁴³ Establecidas en los artículos 3 inciso b) y 13 de la Ley de Planificación Nacional (Ley N° 5525, 1974), igualmente referidas en los artículos 33, 40, 48, 60, 66 y 73 del Reglamento del Sistema Nacional de Planificación (SNP), relativos a los órganos que constituyen los diferentes subsistemas del SNP.

así como en la definición de sus PEI y POI, que a su vez deben verse reflejados en los presupuestos institucionales.

Igualmente, se refiere al Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), como instrumento que contiene el conjunto de políticas, programas y proyectos de la inversión pública nacional, según lo establecido en el artículo 3 del Reglamento del SNIP. Sin embargo, según datos de MIDEPLAN (2013), a la fecha solo se han emitido tres PNIP, el primero de ellos correspondió al periodo 1984-1986, el segundo 1992-1994 y el último correspondiente al 2009-2010, es decir actualmente no se cuenta con un PNIP que defina cuáles son los programas y proyectos estratégicos para el país, o estos se diluyen entre los 165 programas y proyectos definidos en el PND 2015-2018; no obstante y según datos de la CGR, durante el 2015 se ejecutó una inversión estimada de \$251.943,0 millones en proyectos de infraestructura (CGR, 2016, Memoria Anual 2015, p.97).

De acuerdo con la Memoria Anual 2015 de la CGR, entre las recomendaciones de la Asamblea Legislativa sobre el Dictamen de la Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el ejercicio económico del 2014, se refiere la necesidad de impulsar la consolidación de un Plan Nacional de Inversiones Públicas, que abarque a la mayoría de las instituciones públicas y sus proyectos, y que constituya una hoja de ruta para esta y futuras Administraciones, así como monitorear integralmente las inversiones del Estado a través del SNIP, de manera tal que se pueda contar con información fidedigna del dinero que invierten las instituciones públicas (p. 73).

Precisamente, la importancia de estos planes, es el respaldo de los proyectos que presenten las instituciones, estos deben responder a soluciones

específicas derivadas de políticas públicas, leyes y reglamentos vigentes, al PND y al PNIP, tal como se establece en las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos que deben seguir las instituciones para la planificación y programación de los proyectos de inversión pública.⁴⁴

Todo lo anterior, denota la importancia del buen funcionamiento del SNP y el SNIP, a efectos que las instituciones puedan salir avante con los requerimientos endógenos del proceso de inversión pública, más importante, lograr atender y resolver problemas públicos relevantes.

Gestión pública y los proyectos. Por su parte, el *Subsistema de Gestión Pública* tienen como fin fortalecer las capacidades de las instituciones del SNP para hacer efectivos los procesos de gestión pública (artículo 36 del Reglamento del SNP), y entre sus responsabilidades específicas se destaca la modernización y fortalecimiento de la gestión pública y su valor público, así como proponer proyectos de reformas normativas que faciliten la gobernabilidad del país (artículo 38 del Reglamento del SNP).

Recientemente, el Estudio de gobernanza pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), refiere que el país enfrenta “una administración pública fragmentada, que se caracteriza por un número importante de organismos subsidiarios de los ministerios del gobierno central y un amplio sector

⁴⁴ Según los Artículos 17 y 18 del Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H le corresponde al MIDEPLAN definir cada año por medio de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, los requisitos de información que deberán cumplir ante el SNIP las instituciones formuladoras de proyectos de inversión pública.

público descentralizado institucional (como por ejemplo entidades autónomas y semiautónomas), con mecanismos de rendición de cuentas y de dirección limitados” (2015, p. 2).

De acuerdo con dicho diagnóstico, “un sector público fragmentado está batallando para suministrar efectivamente políticas públicas y servicios y los ciudadanos están perdiendo cada vez más la confianza en las instituciones públicas” y por ello “el sistema de gobernanza del país requiere encontrar formas para hacerle frente con éxito a una sociedad y economía cambiantes” (OCDE, 2015, p.2).

Igualmente refiere el informe, la necesidad de modernizar la gestión de recursos humanos en el sector público fortaleciendo áreas tales como planificación de la fuerza laboral, la gestión por competencias y un sistema de compensación transparente.

En el ámbito de las estructuras organizacionales de las instituciones, específicamente la constitución de estructuras de soporte a los proyectos, la reflexión del marco normativo en cuanto a dicho soporte recae en las UPI y las Unidades Ejecutoras de proyectos (UE), sin embargo también existen otras unidades técnicas, cuya denominación responde al término de “Proyectos”.

La importancia de estas estructuras radica en la necesidad de dar soporte al proyecto durante todo el ciclo de vida, siendo necesario su constitución con el personal idóneo y los recursos materiales necesarios para alcanzar los bienes y servicios que dieron origen al proyecto, aspecto que debe ser evaluado en las propuestas de reorganización administrativa que sometan las instituciones a aprobación del MIDEPLAN, todo lo anterior con miras a mejorar en la capacidad de gestión

pública de los proyectos y el rol de las UPI como parte del SNP.

Planificación y desarrollo regional.

Seguido, una breve reflexión sobre el *Subsistema de Planificación Regional* creado con el fin de coordinar la planificación del desarrollo regional a través de planificación territorial (artículo 55 del Reglamento del SNP), ámbito en el que el país enfrentan importantes desafíos.

En ese sentido, el diagnóstico de Gobernanza multinivel desarrollado por la OCDE (2015), referido a sector descentralizado territorial, comprendido por los gobiernos locales, nos alerta acerca de la importancia y necesidad de abordar una estrategia para brindar políticas públicas y servicios de igual calidad en todo el territorio nacional. Para tal efecto, se destaca la coordinación del MIDEPLAN para brindar al gobierno local el desarrollo de capacidades para una adecuada inversión pública según las características y necesidades de la región (p.14).

Dicha condición es reconocida por el MIDEPLAN al impulsar una estrategia orientada a la disminución de los desequilibrios regionales por medio de Planes Regionales, lo cual también implica el engranaje del proceso de inversión pública, en este caso con iniciativas focalizadas a las necesidades de las regiones del territorio definidas en el artículo 58 del Reglamento del SNP.⁴⁵

El Seguimiento y Evaluación de los planes y proyectos estratégicos.

En materia de monitoreo y evaluación, se

⁴⁵ Para efectos de planificación, administración, investigación y desarrollo, el Sistema Nacional de Planificación (SNP) plantea la siguiente integración y distribución del territorio: Región Central. b) Región Brunca. c) Región Huetar Caribe. d) Región Huetar Norte. e) Región Chorotega. f) Región Pacífico Central.

destaca el papel *Subsistema de Seguimiento y Evaluación*, en una clara organización institucional de los procesos de monitoreo y evaluación, cuya finalidad es la de “determinar el avance, la calidad y grado de cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo” (artículo 62 del Reglamento del SNP).

Precisamente, entre los instrumentos del subsistema se encuentran las evaluaciones de programas y proyectos estratégicos, incluidas las evaluaciones de efecto e impacto, para que sean realizadas por las instituciones de acuerdo con las estrategias, lineamientos, metodologías y procedimientos establecidos por MIDEPLAN⁴⁶, así como el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 52 y 72 del Reglamento a la Ley 8131 respecto a la evaluación de los programas y proyectos estratégicos sectoriales y regionales contenidos en el PND, tarea que corresponde a ese Ministerio.

Este tipo de evaluaciones corresponde a la última etapa que integra el proceso de planificación, sin embargo en el universo de los proyectos la evaluación constituye proceso continuo y sistemático en las diferentes etapas del proyecto, de ahí la reflexión sobre la necesidad e importancia de fortalecer los procesos institucionales de formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública, como parte las funciones del SNIP.

Según el Índice para Gestión para Resultados (2013) del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), refiere al pilar de gestión de programas y proyectos, específicamente a los aspectos relacionados con la evaluación ex ante y priorización de proyectos de

inversión pública, y la necesidad de contar con una sólida evaluación ex ante como una condición necesaria para garantizar el éxito de la ejecución del proyecto (p.155).

La evaluación ex ante o preinversión es un requisito para que se apruebe la ejecución de un proyecto y se realice la consiguiente asignación de recursos en el presupuesto, aunque dicha aprobación no necesariamente requiere que se cumplan todos los procesos de la Preinversión.

(...) la evaluación ex ante de proyectos es una condición necesaria pero no suficiente para priorizar la asignación de recursos en el presupuesto. Se requiere considerar la viabilidad política y la vinculación con las prioridades de desarrollo. La evaluación técnica ex ante debe ser considerada como una contribución a la toma de decisiones políticas, pero en ningún caso debe pretender reemplazar a dichas decisiones. (BID, Construyendo gobiernos efectivos, 2013, p.156)

Tal como se observa en el BID (2013), existe una tendencia por considerar a la planificación de la inversión pública como parte indisoluble de los sistemas de planificación nacional, condición que permite una mejor articulación de prioridades y políticas de desarrollo (p.156), lo que también permite el uso de criterios de evaluación microeconómica de proyectos de inversión como elemento básico para priorizar y asignar recursos en los proyectos de inversión (p. 157). Esta tendencia se ha caracterizado por una concentración de los SNIP en la formulación y evaluación ex ante de proyectos de inversión, no así del tratamiento adecuado al seguimiento ni a la evaluación de la ejecución, así como tampoco a la evaluación ex post.

En el caso de Costa Rica, un punto a considerar de la evaluación realizada por el BID (2013), fue precisamente la

⁴⁶ Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación 2016

constitución del SNIP en el 2008, así como la elaboración de la “Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública”, para una clasificación de avance regular en el componente de evaluación ex ante, al tiempo que se enuncia la necesidad de contar con precios sociales para la evaluación económica, así como la importancia de poner a disposición de la ciudadanía, los resultados de las evaluaciones aplicadas (p. 161).

Además, refiere el informe “una debilidad de la que adolece el sistema costarricense, y que se mantiene desde la primera evaluación, es que se evalúa el 100% de los proyectos de inversión que requieren financiamiento interno o externo, pero si dichos proyectos son financiados con fondos del presupuesto institucional no se evalúan” (BID, 2013, p. 161).

Con base en el Informe Ejecutivo Seguimiento 1er Trimestre 2016, PND 2015-2018 se exponen los principales obstáculos o cuellos de botella durante la dinámica exógena del proyecto, a saber, trámites de expropiaciones, denuncias ambientales, falta de adquisición de derechos de vía, trámites de permisos de corta de árboles para las zonas protegidas o las especies vedadas, permisos de construcción, procesos licitatorios engorrosos, apelaciones ante la CGR, falta de aprobación de Leyes como la del fortalecimiento del INCOFER, entre otros (p.80).

Los proyectos de Cooperación Internacional. Otro elemento importante que se suma a la reflexión es el establecimiento del *Subsistema de Cooperación Internacional* con la finalidad de coordinar la cooperación de otros países, la cooperación hacia otros países y la cooperación de organizaciones internacionales (artículo 69 del Reglamento del SNP),

interpretando un rol relevante en la negociación de agendas, convenios y proyectos de cooperación internacional, así como la búsqueda de mecanismos de financiamiento de proyectos (artículo 71 del Reglamento del SNP).

Desde este ámbito de acción, se refuerza el rol de los órganos del SNP de velar por la ejecución de los proyectos, su control, seguimiento y evaluación en aras de la transparencia con la ciudadanía, y rol de la institucionalidad de promover el crecimiento y desarrollo del país. Y es que precisamente, el cumplimiento del marco legal de la planificación se asocia a una serie de leyes como la Ley de AFRPP y la Ley de Contratación Administrativa.

Interrelación del Sistema de Administración Financiera y Presupuesto Público

El Sistema de Administración Financiera y Presupuestos (SAFP) comprende los procesos de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros del sector público (artículo 26 de la Ley de AFRPP), implantado con el fin de propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia (artículo 3 de la Ley de AFRPP).

Igual que en el caso del SNP, este sistema se constituye de 4 subsistemas interrelacionados entre sí, a saber: Subsistema de Presupuesto, Subsistema de Tesorería, Subsistema de Crédito Público y Subsistema de Contabilidad. Asimismo, el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa se constituye como un sistema complementario al SAFPP (artículo 29 de la Ley de AFRPP). Todos estos, indirectamente interrelacionados con el SNIP, tal como se expresa a continuación:

Vinculación plan-presupuesto de la inversión pública. El *Subsistema de Presupuesto* comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados y promovidos por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), así como los órganos participantes en el proceso presupuestario, con el objetivo de presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica del país, y más importante, velar porque la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, permitiendo así el control y cumplimiento de los objetivos y las metas (artículos 30, 31 y 32 de la Ley de AFRPP).

Explícitamente el artículo 4 de la Ley de AFRPP dispone que “todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados. El PND constituirá el marco global que orientará los POI, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes”.

En ese sentido, cabe observar el papel de la “Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo”, conformada entre el Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN, creada mediante Decreto Ejecutivo 36901-Plan-H del 04 de enero de 2012, la cual tiene como finalidad uniformar los lineamientos e instrumentos para la planificación, programación y evaluación, siendo que nuestro ordenamiento jurídico asigna tales labores a diversas autoridades públicas que deben actuar de manera coordinada de conformidad con los alcances establecidos en los artículos 4, 55 y 56 de la Ley de AFRPP.

Producto del trabajo de esta comisión, recientemente se publicaron los Lineamientos Técnicos y Metodológicos de Planificación y Presupuesto en el sector Público para el año 2016, como un instrumento de obligatoriedad para las instituciones, los cuales incorporan el nuevo instrumento denominado “Matriz de Articulación Plan Presupuesto” (MAPP), cuyo propósito es precisamente lograr la vinculación del PND con el presupuesto. Igualmente, a partir del 2015 mediante circular de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), se está requiriendo a las instituciones presentar para los proyectos de inversión pública certificación de que se encuentran inscritos en el BPIP del MIDEPLAN.

Estas medidas contribuyen a subsanar parte de las debilidades observadas por la CGR en su informe DFOE-SAF-IF-00005-2014, producto de la Auditoría Operativa realizada en la Unidad de Inversiones Públicas del MIDEPLAN sobre el seguimiento y evaluación de la inversión pública, el cual refiere que “no toda la inversión pública del país se estructura en forma de proyectos ni todos ellos se identifican claramente respecto de las asignaciones presupuestarias anuales en las entidades respectivas, por lo que se desarrolla inversión pública, que no se identifica y contabiliza como tal” (2014, p.2).

Según se indica en dicho informe, MIDEPLAN señaló que “la planificación, seguimiento y la evaluación de la inversión pública, se ve limitada por la desarticulación existente entre los planes y los presupuestos, débil capacidad de gestión y cultura institucional respecto de la programación, seguimiento y evaluación de la inversión pública, no aplicación de mecanismos que obliguen a cumplir con lo requerido por SNIP; rotación del personal capacitado, cual requiere una valoración y atención

oportuna por parte de las autoridades de ese Ministerio.” (CGR, 2014, p.3).

Cumplimiento efectivo y eficaz de los compromisos del Presupuesto Nacional. Como parte del SAFP se refiere también el *Subsistema de Tesorería*, el cual comprende tanto el conjunto de órganos participantes, dirigido por la Tesorería Nacional, así como las normas y los procedimientos utilizados en la percepción, el seguimiento y control de los recursos financieros, garante mantener la liquidez suficiente para cumplir efectivamente y eficazmente con los compromisos del Presupuesto Nacional (artículo 58 y 59 Ley de AFRPP).

La participación y relevancia de dicho subsistema en este ejercicio de reflexión de la dinámica endógena de los proyectos de inversión, radica en el rol de la Tesorería Nacional en su coordinación con los demás subsistemas, particularmente la coordinación con la DGPN en la programación financiera de la ejecución del Presupuesto de la República (artículo 42 de la Ley de AFRPP), particular énfasis las cuentas para manejar recursos del crédito externo y las órdenes de pago asociadas a los procedimientos de contratación administrativa vinculados a la ejecución de los proyectos de inversión.

Precisamente, “al 31 de diciembre del año 2015, la cartera de créditos externos en ejecución está conformada por un total de 27 préstamos externos, en 21 de los cuales, el Gobierno es deudor o garante, y en 6 de éstos la institución pública es la deudora y garante. El monto total de esa cartera es de US\$3.775,9 millones, de los que se han desembolsado US\$1.147,7 millones (30,3%), mientras que el pendiente de desembolso es de US\$2.628,3 (69,7%)” (CGR, 2016, Memoria Anual 2015, p. 209).

Algunos ejemplos de proyectos de inversión bajo esta modalidad de financiamiento son el Programa de Infraestructura de Transporte, y la Rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional N° 32, sin avance físico financiero. Al igual que éstos, existen otros proyectos con considerables atrasos en su ejecución física-financiera, situación que implica un costo monetario directo asociado al pago de las comisiones de compromiso que el Gobierno debe pagar sobre el monto no desembolsado de los respectivos préstamos.

Según datos de la CGR (2016), las comisiones de compromiso pagadas en el 2015 suman los US\$ 5,75 millones, correspondidas a proyectos como el Programa de Infraestructura de Transporte (US\$ 1,54 millones), el Programa Obras Estratégicas de Infraestructura Vial (US\$ 1,37 millones), el Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV I) (US\$ 0,25 millones), el Primer Programa para la Red Vial Cantonal (US\$ 0,11 millones), entre otros (p. 212).

Financiamiento de proyectos vía endeudamiento público. Por su parte, el *Subsistema de Crédito Público*, conformado por los mecanismos y procedimientos utilizados por la Dirección de Crédito Público (DCP) del Ministerio de Hacienda, así como por los organismos que participan en la obtención, el seguimiento y control de los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público, con el objetivo de promover la utilización adecuada del Financiamiento (artículos 78, 79 y 80 de la Ley de AFRPP).

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley de AFRPP, le corresponde a la DCP, definir, mediante reglamento, los procedimientos aplicables a la negociación, contratación, renegociación y amortización de la deuda externa del Gobierno de la República, así

como mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente separado, desglosado y detallado en sus categorías de interno y externo e integrado al Sistema de Contabilidad Nacional. Para tal efecto, se define como un mecanismo de endeudamiento, la contratación de créditos con instituciones financieras, sean estas nacionales o internacionales (artículo 81 de la Ley de AFRPP).

Sin perjuicio de la participación conjunta de otros órganos en el proceso de negociación, el artículo 84 de la norma, refiere que el Ministerio de Hacienda será el único agente con capacidad legal de endeudamiento, gestión y control de la deuda pública de la Administración Central, aspecto en que se toma en cuenta la programación macroeconómica y asesoría del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Al respecto, se tiene por observación, según datos de la Memoria Anual 2015 de la CGR, el comportamiento de la deuda refleja niveles preocupantes e insostenibles, de modo que esta ya alcanza el llamado "límite natural", equivalente al 60% del Producto Interno Bruto (PIB) (p. 202). De acuerdo el ente Contralor, entre las recomendaciones de la Asamblea Legislativa sobre el Dictamen de la Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el ejercicio económico del 2014, se refiere la necesidad de que el Ministerio de Hacienda continúe con los esfuerzos operativos y normativos para reducir el déficit fiscal y el endeudamiento público (p.72).

El rol del Sistema de Contratación Administrativa

Otro sistema importante en marco de los proyectos de inversión pública corresponde al Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (para efectos de artículo

denominado Sistema de Contratación Administrativa), el cual está conformado por los principios, métodos y procedimientos utilizados por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, así como por los organismos participantes en el proceso de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios por parte de la Administración Central.

Entre los roles principales de este Sistema, se destaca la responsabilidad de evaluar los procesos de contratación administrativa; orientar, mediante lineamientos, la elaboración de los programas de compras; supervisar las proveedurías institucionales para asegurar la ejecución adecuada de los procesos de contratación de la Administración Central.

En complemento, se refiere la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494, la cual amplía la cobertura del citado Sistema de Contratación Administrativa, en cuanto esta última rige a actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas (artículo 1 de la Ley de Contratación Administrativa).

En ese sentido, la determinación del procedimiento, por ejemplo, tal como se indica en el artículo 57 de la Ley de Contratación Administrativa, las contrataciones de obra pública se efectuarán por licitación pública, licitación abreviada o contratación directa, según su monto. Independientemente del procedimiento a seguir, se tiene la necesidad de ejecutar exitosamente cuatro procesos de contratación administrativa, en apego al ordenamiento jurídico aplicable a la administración

pública, se deberán cumplir con todas las regulaciones de la Ley y su reglamento, los principios de observancia general (eficiencia, eficacia, publicidad, libre competencia, igualdad, buena fe e intangibilidad patrimonial).

En relación a los principales rezagos asociados a procesos de contratación administrativa se citan las “apelaciones en los procesos de contratación, que afectan el avance en los proyectos relacionados con la rehabilitación del Muelle de Golfito” (MIDEPLAN, 2016, p.80), algunas veces esta práctica ha sido catalogada como uno de los vicios del proceso de contratación administrativa más allá de las posibles debilidades de los términos de referencia, concurso u otros.

Otros ejemplos, son el aeródromo de Los Chiles presenta también un riesgo de incumplimiento por las apelaciones interpuestas en la CGR y la anulación de la adjudicación inicial de la licitación, lo que conllevó a rediseñar el proyecto en tiempo y forma, además, de no contar con el contenido presupuestario requerido para el proyecto (MIDEPLAN, 2016, p.80), y los intercambios de Garantías Sociales: Guadalupe – Derecho UCR, Paso Ancho en carretera de circunvalación se encuentran en atraso crítico, lo anterior porque no ha sido posible iniciar los procesos de construcción y continúan pendientes las expropiaciones y demoliciones (MIDEPLAN, 2016, p.83).

De igual forma, según datos de la auditoría operativa sobre la eficiencia y economía del proceso de construcción y mejoramiento de carreteras de la Red Vial Nacional, informe N° DFOE-IFR-IF-03-2016, en relación con el proceso contractual de proyectos, señala la CGR que “los procesos de licitación no promueven el máximo esfuerzo del contratista en beneficio del interés público, pues únicamente se premia el

precio con posibles descuentos, dejando de lado incentivos relacionados con el plazo y la calidad” (CGR, Memoria Anual 2015, p, 99), aspectos endógenos que enfrentan los proyectos de inversión.

- **Engranaje del proceso de Inversión Pública**

Este ejercicio de reflexión toma como base las definiciones de inversión pública, inversión en capital físico, inversión en capital humano, proyecto, programas de inversión institucionales, ciclo de vida, pre inversión, ejecución, operación y proceso de la inversión pública establecidas en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H.

Estos conceptos forman parte de la gestión de proyectos desde la génesis de la intervención hasta su operación, bajo esa premisa se conceptualiza el proceso de inversión pública como “el conjunto de actividades y tareas, sistematizadas en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, mediante cualquier forma de financiamiento” (artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H).

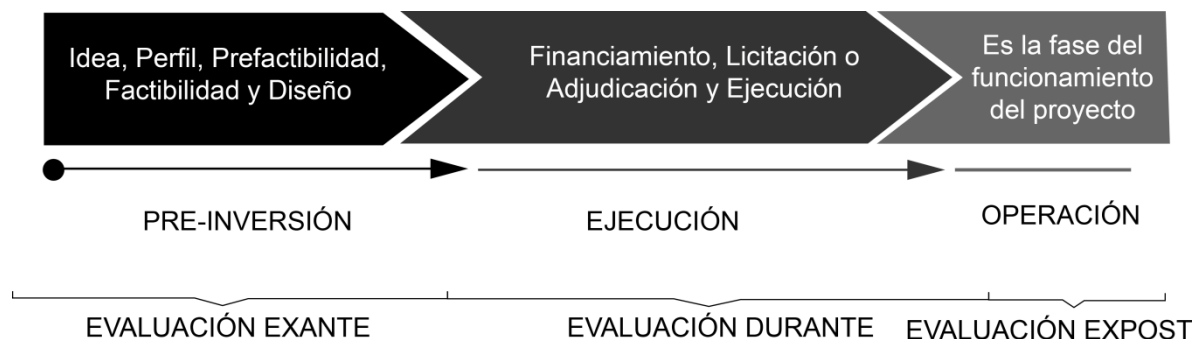
Dicho proceso lo constituyen a nivel macro una serie de momentos interrelacionados, en orden lógico empezando por la identificación de la necesidad social o problema del servicio o actividad pública, la formulación y evaluación ex ante del proyecto; el análisis técnico-económico, ambiental y vulnerabilidad ante riesgo de desastres; las autorizaciones respectivas según normativa legal vigente; una priorización de la inversión, la asignación presupuestaria, su ejecución, y el seguimiento y evaluación ex post de la intervención (artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H).

El ciclo de vida de los proyectos de inversión pública

A partir de la definición del proceso de inversión pública, se identifican las fases y etapas que constituyen el del *ciclo de vida del proyecto*, entendido este como “el proceso de transformación o

maduración que experimenta todo proyecto de inversión a través de su vida, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados” (Artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H).

Figura 1. Ciclo de Vida del Proyecto



Fuente: Artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H

Desde esa perspectiva, el *engranaje del proceso de inversión pública* nos lleva a reflexionar sobre la importancia de los estudios de la fase de preinversión en la cual se debe determinar la conveniencia de implementar o no el proyecto, así como en función de su calidad reducir la manifestación de cuellos de botella.

Que tan amigable se vuelva este flujo del proyecto de una fase a otra, dependerá en mucho de la calidad de estos estudios, su interlocución presupuestaria y la solidez de los términos de referencia (TdR) de las futuras contrataciones. Es por ello que la introspección del proceso de inversión pública involucra una densa cantidad de actividades para lograr establecer el alcance, costo y tiempo hasta agotar la fase de preinversión o planificación, su estructura administrativa, flujos de información vertical y horizontal para cumplir con requerimientos previos a la ejecución y operación del proyecto.

Por su parte, la fase de ejecución contempla la negociación del financiamiento, ya sea vía presupuesto nacional o crédito externo (viabilidad política), para así poder dar trámite a los procesos de contratación administrativa (contratación y ejecución, según corresponda).

Por último, no menos importante, se tiene la fase de operación del proyecto, la cual consiste en poner en marcha los bienes y servicios que dieron origen a la intervención durante la *vida útil del proyecto*.

De igual forma, se parte de que la acción evaluadora es una constante en el ciclo de vida de un proyecto, presente en al menos tres momentos: la evaluación exante aplicable en la fase de preinversión; la evaluación durante presente en la fase de ejecución; y la evaluación ex post o de impacto en la fase de operación.

Desde esta lectura, es fundamental reconocer el proyecto como una unidad integral, lejos de ser una operación fragmentada como muchas veces se asume desde la gestión institucional, al enfrentarse al ejercicio presupuestario y los procesos de contratación administrativa, característicos de la fase de ejecución del proyecto, para finalmente completar una transferencia institucional de generación de bienes y/o prestación servicios, cuyos efectos perduran una vez finaliza su ejecución.

Una comprensión adecuada la dinámica exógena implica reflexionar sobre el Estado y sus capacidades⁴⁷, por ello, es vital posicionar una mirada integral del proceso de inversión y los actores presentes a lo largo del ciclo de vida proyecto avalado por el SNIP.

Modelo de la Ruta del Proyecto

El Modelo de la Ruta del Proyecto desarrollado por una de las autoras de este artículo⁴⁸, se tomó como uno de los pilares de esta reflexión, medio que permite de manera gráfica, capturar la normativa-tramitología que regula el proceso de inversión, refuerza el principio del proyecto como una unidad integral y provee una mirada longitudinal con el paso a paso que el Estado asume hasta el fin del proyecto.

⁴⁷ Capacidad de auto reforzarse: 1) Capacidad jurídica, 2) Capacidad institucional, 3) Capacidad presupuestaria, y 4) Capacidad del recurso humano.

⁴⁸ Dicho modelo tiene origen en la investigación académica “Estrategia para mejorar los índices de ejecución de los proyectos de inversión pública gestionados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)”, desarrollada por Marilyn Astorga Molina, en el marco del proyecto de graduación del Programa de Postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Cabe señalar que dicho modelo tuvo como premisa los proyectos de formación de capital fijo y fue creado a partir del análisis sistémico del contexto, el quehacer de la institucionalidad en materia de proyectos, la teoría de proyectos y el principio de coordinación interinstitucional; adopta el ciclo de vida del proyecto avalado por el SNIP, siendo las variaciones incluir la etapa de financiamiento como una fase, por considerarla el nodo coordinación interinstitucional más complejo de la ruta y porque desde la teoría de proyectos es posible sustentarla y en la fase de ejecución, englobar en la etapa de contratación la licitación – adjudicación, la primera por ser una de las modalidades de contratación y la segunda por ser un procedimiento de la contratación y a la etapa de ejecución denominarle construcción.

De esta manera, en cada fase del ciclo de vida traza un zigzag de las tareas por cumplir desde la dinámica endógena del proyecto y sus salidas al entorno del proyecto, es decir, la dinámica exógena, o en sentido contrario.

Además, incluye una serie de ejes transversales que corresponden a las acciones necesarias de implementar en la mayoría de las fases del proyecto, como son la programación, presupuesto, definición de responsables, coordinación interinstitucional, control y seguimiento, fiscalización de la calidad y no objeciones por parte de la fuente de financiamiento, aspectos que aplican para proyectos vía endeudamiento público.

Se trata de un modelo útil para la gobernabilidad del proceso de inversión pública porque promueve una visión estratégica e integral de la administración de proyectos, potencia el diálogo, un lenguaje común, traza el camino a seguir, es interinstitucional, facilita el control y seguimiento, entre otras. Su

estructura se basa en dos escenarios: endeudamiento-contratación y recursos internos-contratación, la validación del modelo se realizó en un primer momento con base en estudios de caso y en el segundo con especialistas en proyectos.

El primer escenario: Endeudamiento-Contratación, consta de un total de 41 procedimientos distribuidos en las diferentes fases de ciclo de vida del proyecto: 8 en la fase de preinversión (20%), 10 en la fase de financiamiento (24%), 20 en la fase de ejecución (49%) y 3 en la fase de operación (7%); aplicables según el tamaño, costo, tipo, naturaleza o modalidad de financiamiento.

El segundo escenario: Recursos Internos-Contratación tiene la particularidad de mostrar dos alternativas para gestionar los recursos internos (fase de financiamiento), la primera vía con aprobación del Ministerio de Hacienda y la segunda a través de la Contraloría General de la República (CGR), en donde el camino a seguir por parte de las instituciones dependerá de su naturaleza jurídica.

La diferencia entre el primer y segundo escenario es precisamente la cantidad de procedimientos presentes en la fase de financiamiento, en total 5 procedimientos equivalentes a un 14% del total que conforman la Ruta, es decir, el resto de procedimientos identificados para la fase de preinversión, ejecución y operación aplican por igual que en el primer escenario, con la única excepción del Manual de Operación requisito que por el momento no es solicitado por el SNIP.

Tal como se muestra en la figura 2, la fase de ejecución brinda mayor detalle, al resaltar como etapas la contratación y construcción respectivamente, la primera de ellas alude a las actividades de carácter administrativo y la segunda al

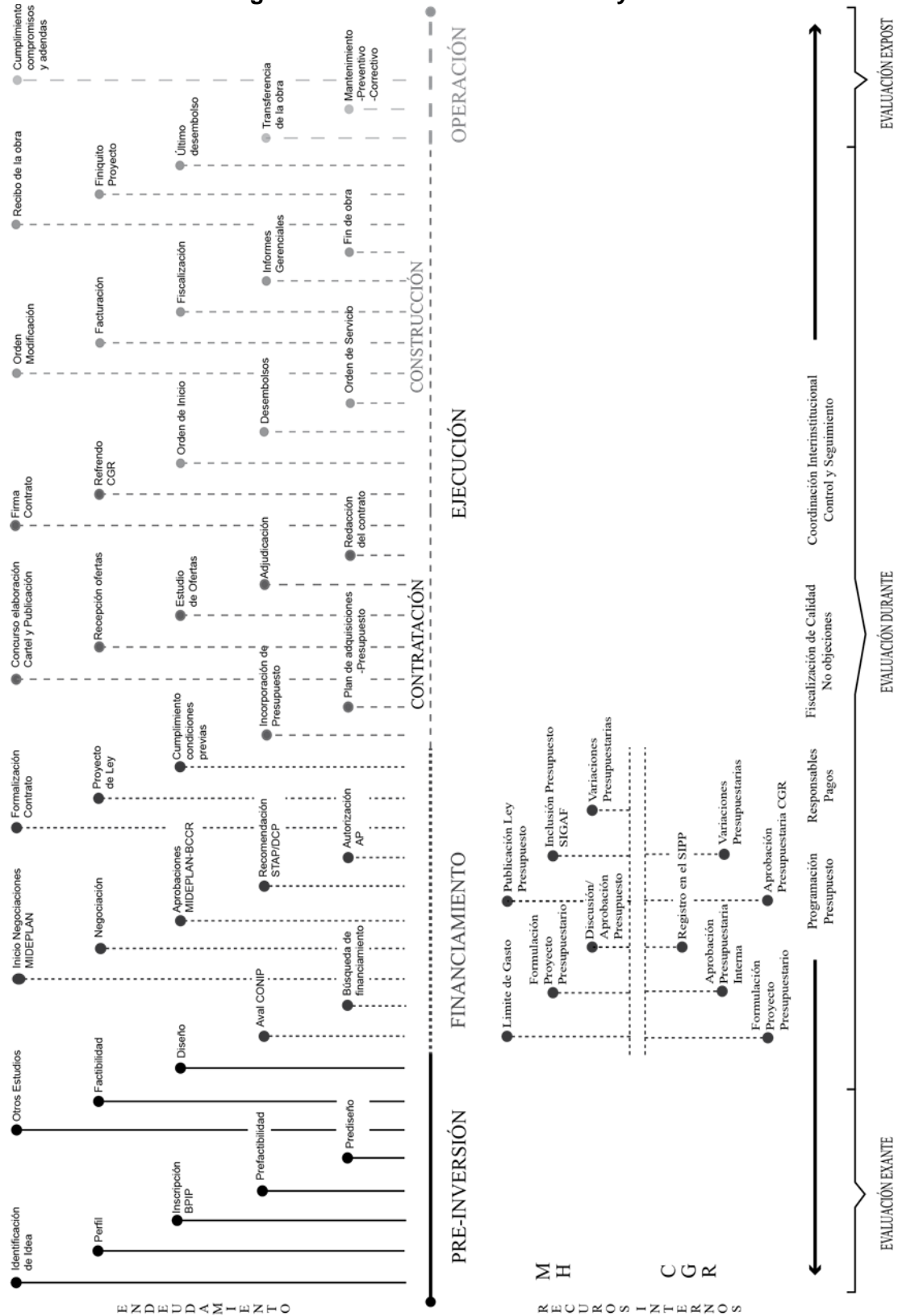
lapso comprendido entre el inicio y finiquito de la obra.

Es importante tener presente que los escenarios del modelo de la ruta del proyecto, no son excluyentes, es común que asociado a los endeudamientos exista una contrapartida y que dentro de las actividades de la ejecución del proyecto hayan responsabilidades que le corresponda a la institución asumirlas, todo dependerá de la institución responsable del proyecto y la modalidad de ejecución, porque no siempre se contrata el 100% de la obra. Además que según la magnitud del programa o proyecto es posible que los procedimientos deban ser gestionados bajo diferentes modalidades de contratación, es decir, licitación pública, licitación abreviada y contratación directa.

Este modelo cuenta con consenso a nivel de su valor y utilidad como guía básica, sin embargo, no significa que todo proyecto deba cumplir los procedimientos o hitos identificados, tal es el caso de los proyectos que responden a concesión de obra pública, fideicomiso o Asociaciones Públicas Privadas (APP) que podrían requerir algunos requisitos adicionales, tal como la declaratoria de interés nacional que aplica para concesión de obra pública.

Con base en lo anterior la ruta del proyecto se convierte en una herramienta de trabajo que contribuye a la obtención de una visión estratégica de la administración de proyectos, siendo un medio que potencia el dialogo entre el político, los mandos medios, el administrador del proyecto, su equipo de trabajo y el resto de actores de la iniciativa, contiene el entramado institucional que debe gestionar el director del proyecto, apoya la sensibilización para la administración de proyectos (los proyectos no se formulan y ejecutan de la noche de la mañana),

Figura 2. Modelo de la Ruta de Proyecto



Fuente: Astorga, M. 2016.

podría proveer un estado de situación sencillo del avance para transparentar el accionar del proyecto con actores como la ciudadanía.

Un último análisis basado en el modelo de la ruta del proyecto con el objetivo de categorizar los 41 procedimientos bajo el escenario endeudamiento-contratación arroja una relación del 54% de aspectos endógenos versus 46% exógenos, con la salvedad que en la fase de ejecución habrán procedimientos que se pueden repetir “n” veces, según la cantidad de contrataciones asociadas al proyecto y que si se tratara de proyectos gestionados con recursos internos incrementaría la balanza hacia los procedimientos endógenos en un 10% aproximadamente.

Darle un tratamiento prioritario al conjunto de procedimientos exógenos propios de cada etapa del ciclo de vida del proyecto, marcará rutas exitosas ya que no basta formular buenos proyectos, también hay que saber gestionarlos. Con el fin de profundizar en este aspecto a continuación se detallan los roles y mecanismos de coordinación interinstitucional.

Roles y mecanismos de coordinación interinstitucional

La puesta en marcha del proceso de inversión pública, tiene como banderazo inicial el momento en que la institución responsable del proyecto promueve la inversión; este proceso demanda un papel protagónico de MIDEPLAN como facilitador de la planificación, presupuesto, ejecución, el control y seguimiento, y le provee a la institucionalidad una visión estratégica y operativa del camino a seguir desde la idea de proyecto hasta su cierre.

La gerencia de proyectos de inversión pública es un proceso dinámico que demanda esfuerzos en la administración

de procedimientos, la gestión de recursos y la dirección de equipos de trabajo, aspectos que el PMBOK (2013) reúne en su concepto de gobernabilidad definido como la “función de supervisión que está alineada con el modelo de gobierno de la organización y que abarca el ciclo de vida del proyecto. El marco de gobernabilidad del proyecto proporciona al director y al equipo del proyecto la estructura, los procesos, los modelos de toma de decisiones y las herramientas para dirigir el proyecto, a la vez que apoya y controla el proyecto para lograr una entrega exitosa”, p.33.

Por lo que la gerencia se convierte en un método integral y coherente para controlar y asegurar el éxito del proyecto, requiere definir roles y responsabilidades en el contexto institucional con miras a la aprobaciones necesarias para su avance, hasta alcanzar la generación de los bienes y servicios que le dieron origen al proyecto.

Algunas de las aprobaciones consisten en la inscripción del proyecto en el BPIP, el dictamen de aval de inicio de negociaciones o aprobación final del proyecto, el dictamen de recomendación a la autoridad presupuestaria, la asignación presupuestaria, plazas, refrendo contrataciones, entre otras.

De acuerdo con Astorga (2015, p112) la “identificación de los actores involucrados en la ruta del proyecto es un factor de éxito en la gerencia de proyectos”, por ejemplo en calidad de rector, proveedor, asesor, evaluador y fiscalizador sobresale la participación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Costa Rica (BCCR), la Contraloría General de República (CGR), y el Comité Nacional de Inversión Pública (CONIP), como órgano colegiado de coordinación interinstitucional vinculado a la Presidencia de la República.

Los otros dos actores relevantes son la fuente de financiamiento y las empresas contratadas, el primero de ellos tiene sus propias políticas, procedimientos e instrumentos si se tratase de un proyecto a financiar vía endeudamiento, el segundo es quien tiene una participación fuerte en la fase de ejecución ya sea con apelaciones o como un proveedor de servicios del momento constructivo del proyecto.

Una lectura diferenciada de estas responsabilidades desde una óptica institucional provee una matriz elaborada desde los constructos de asignación, ejecución y evaluación y su abordaje desde la normativa, como la del SAF y la asociada a contratación, lo anterior circunscrito a la fase de financiamiento y ejecución del ciclo de vida desde una lógica de cadena de procesos.

Este conjunto de procedimientos demandan una estrecha coordinación interinstitucional a nivel de tiempos para armonizar el ejercicio de programación y presupuesto, articulación de instrumentos, así como de los equipos de trabajo de estas instituciones que le dan soporte al proyecto. La fluidez que logre dársele al proyecto desde estas instancias impactará las diferentes fases del ciclo de vida del proyecto, por ejemplo, la incorporación de los recursos del endeudamiento al presupuesto institucional.

Por tanto, la participación de la institucionalidad será en función de las calidades descritas anteriormente, la fase o etapa del ciclo de vida proyecto y el trámite a realizar. Su intervención puede ser de manera individual o conjunta, según las necesidades de la institución, por lo general en los proyectos complejos se realizan reuniones colegiadas.

Con el propósito de comprender mejor

estos roles, se analiza el Mapeo Interinstitucional desarrollado por Astorga 2015.

El alineamiento de estos roles con respecto al ciclo de vida del proyecto denota flujos de coordinación interinstitucional mapeados en su instrumento “70 puntos de control distribuidos en las diferentes etapas del ciclo de vida del proyecto, el 7% corresponde a la fase de preinversión, el 26% a la fase de financiamiento, el 59% de ellos se concentra en la fase de ejecución y un 9% a la fase de operación” (Astorga, M. 2015, p.116)

Los resultados revelan como la fase de preinversión esta acaparada por MIDEPLAN -5 puntos de control-, siendo el primer insumo para echar andar el financiamiento -18 puntos de control- con la participación del MIDEPLAN, BCCR, MH, la fuente de financiamiento y la Asamblea Legislativa, de esta fase el flujo se traslada a fase de ejecución el más robusto y dinámico -41 puntos de control- e instituciones detrás de ellos, MIDEPLAN, MH, BCCR, la fuente de financiamiento, Asamblea Legislativa, CGR.

La fase de ejecución se amplía señalando la participación predominante del MH con cinco instancias DCP, Presupuesto Nacional, Tesorería Nacional, Administración de Bienes y Contratación Administrativa y la Unidad de Exoneraciones, que albergan -15 puntos de control-.

La fase de operación una vez más constata la pobreza no solo de procedimientos asociados, sino también la participación interinstitucional que acuerpa la intervención en el momento de la puesta en marcha del bien o el servicio -6 puntos de control-. (Astorga, M. 2015, p.116)

Figura 3. Mapeo de coordinación interinstitucional

MIIDEPLAN	• •	• • •	•	•	•
	•				
	•	•	•	•	•
			•		
	•	•	•	•	
MINISTERIO DE HACIENDA		• •	•	•	
		•	• • •	•	•
			• • •	• •	
			•	•	•
			•	•	
BCCR				•	
		• •			
ASAMBLEA LEGISLATIVA		•		•	
		•			
CGR			• •		
		•			
FF		• • • •	• • • • • • • •	• • • • • • • •	• •
	PREINVERSIÓN	FINANCIAMIENTO	CONTRATACIÓN	INICIO OBRA	OPERACIÓN
			EJECUCIÓN		

Fuente: Astorga, M. 2015.

Tal como lo observa Astorga (2015, p. 114), existen otras “instituciones que participan en el flujo de la ruta del proyecto desde una posición más inclinada hacia lo técnico o la intervención en beneficio de la población, entre ellas la Secretaria Técnica de Nacional Ambiental (SETENA), el CFIA, LANAMME, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Defensoría

de los Habitantes, la Sala de la Corte Suprema de Justicia (mejor conocida como “Sala IV”), entre otros”, por ejemplo las Municipalidades; su participación en el ciclo de vida del proyecto puede estar presente en una o dos fases por las acciones que emprenden en control y seguimiento.

Ejemplos de proyectos que ilustran esta

situación o demandan la participación de otros actores, son:

- La Construcción del Tramo Sifón la Abundancia, Construcción de la Radial Abundancia- Ciudad Quesada, básicamente se debe a las denuncias ambientales y la falta de adquisición de derecho de vía, así también, continúa pendiente el permiso de corta de árboles para las zonas protegidas o las especies vedadas (MIDEPLAN, 2016, p. 82);
- El programa para el mantenimiento y modernización aeroportuaria, en el Aeropuerto Juan Santamaría, su riesgo de incumplimiento por la obra de reubicación de COOPESA obedece a la problemática existente en la obtención de permisos de construcción de la Fase II del proyecto en las diferentes instituciones del Estado (MIDEPLAN, 2016, p. 83); y
- El tramo norte de la carretera de circunvalación se encuentra en atraso crítico debido a los atrasos en la reubicación de 191 familias del Triángulo de la Solidaridad por parte del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, lo cual ha impedido la realización de cinco perforaciones necesarias para continuar con el diseño del intercambio de la ruta nacional 32. Así también por demoras en los trámites de expropiación, atrasos y dificultades para ingresar a propiedades privadas, para la obtención de la viabilidad ambiental por parte de SETENA, y en la gestión de la publicación del Decreto de Conveniencia Nacional del Proyecto necesario para concluir la gestión ante el SINAC (MIDEPLAN, 2016, p.84).

El avance del proyecto en el proceso de inversión pública, estará determinado por la magnitud del proyecto, el tamaño, la complejidad de sus componentes, su costo, por mencionar algunos de los

atributos que de una u otra manera demanda la participación de las instituciones involucradas. Contar con una representación gráfica a través del modelo de la ruta del proyecto, representa una oportunidad de mejora, por la mirada longitudinal que provee, y el acercamiento a la gobernabilidad del proyecto desde una perspectiva intrainstitucional e interinstitucional.

Los mecanismos de coordinación son el medio para articular el proceso de inversión pública, este trabajo demanda comunicación, delimitación de roles y responsabilidades, dominio del ciclo de vida proyecto como medio articulador para la construcción de un lenguaje común y sus trámites asociados interconectados (instrumentos); todo lo anterior en un espíritu de trabajo colaborativo, flexible y fértil para la toma de decisiones y alineamiento de la inversión con los objetivos de desarrollo país.

En la práctica la coordinación es formal e informal, la primera de ellas en apego al marco normativo en el contexto de las competencias institucionales, sus instrumentos para la recolección, control y seguimiento de la información y la diversidad de comisiones a nivel político o de mandos medios, desde la segunda se apela al conocimiento compartido, el aprendizaje en equipo y la flexibilidad.

Desde el quehacer del SNIP se ha fortalecido el control y seguimiento de los proyectos de inversión pública durante todo el ciclo de vida, mediante la desconcentración del BPIP sinónimo del registro y actualización de los proyectos en línea por parte de las instituciones responsables, y el acceso libre a la aplicación Delphos Portal para la consulta de los proyectos por la ciudadanía, academia o investigadores.

Durante el 2014, a partir de la necesidad de fortalecer el conocimiento compartido

de los proyectos a financiar vía endeudamiento, MIDEPLAN promovió la conformación de una comisión de trabajo interinstitucional cuyo objetivo fue articular el proceso de endeudamiento público, posteriormente desde el Ministerio de la Presidencia se le dio apoyo y continuidad a este trabajo y se tomó en cuenta al equipo para analizar y revisar la propuesta del actual Reglamento de Creación y Funcionamiento del Comité Nacional de Inversión Pública y se le asignó como nueva tarea trabajar sobre aspectos de control y seguimiento de la inversión tarea que al presente está vigente.

Por último, citar algunas de las comisiones creadas para fortalecer el proceso de inversión pública: la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, la Subcomisión de Programas y Proyectos de Desarrollo y Centro de Gobiernos ambas promovidas por el BID, entre otras, o los equipos de trabajo interinstitucionales que se activan según las necesidades de endeudamiento público con representación del BCCR, MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda.

Flujos de información

Esta lectura del proyecto demanda más allá de flujos de información facilitados por la institución interesada, requiere de coordinación a nivel técnico de los funcionarios responsables de analizar la iniciativa, por ejemplo en la UIP la organización del equipo de trabajo es por sectores, en el Ministerio de Hacienda y la CGR por instituciones, así en estas tres instancias existen profesionales que en la labor de control y seguimiento del proyecto podrían empoderarse en la situación actual del proyecto sin rayar en el roce de competencias.

Lo anterior porque según la dinámica

actual el analista de inversión pública pierde la pista a las contrataciones o la ¿cantidad que representan? el cumplimiento de los diferentes componentes de la estructura detallada del proyecto, por su puesto según la institución habrán periodos de tiempo que quien maneja la información referente del proyecto está siendo canalizada por una u otra institución.

Por lo anterior, se podría decir que la dinámica exógena de los proyectos de inversión pública activa mecanismos de gestión vividos desde la institución responsable de la iniciativa o en otra línea activa una demanda de trabajo y conocimiento sobre la intervención por parte de las instituciones involucradas en el proceso de inversión.

Igualmente, entre las opiniones y sugerencias de la Memoria Anual 2015 de la CGR, específicamente en materia de transparencia en la información de la Hacienda Pública, se hace alusión a la necesidad de transparentar los procesos de gestión de los proyectos de infraestructura (p.11), como un recurso que promueve el control ciudadano y su participación en los procesos de innovación, al tiempo que fomenta la eficiencia y previene la corrupción (p. 36).

Y es que según la Encuesta Nacional de Transparencia en la Hacienda Pública aplicada por la CGR en febrero de 2016, “el 72,3% de los encuestados cree que las instituciones del sector público no cumplen con dar a conocer sus planes y proyectos, el 82,1% cree que las instituciones no informan cuánto dinero es utilizado en esos proyectos y el 78,2% que no comunican los resultados de sus proyectos” (p.31).

El valor agregado de reflexionar sobre la dinámica exógena del proyecto, es darle importancia a la institucionalidad como actores que son, hacer énfasis en la

necesidad de conocer y manejar los procedimientos a cumplir antes las diferentes instancias reguladoras, asesoras o fiscalizadoras, reconocer que esta dinámica es compleja por tanto conocer los diversos flujos de información, sus requisitos contribuirá a mejorar los índices de ejecución de la inversión.

- **Sistematización de oportunidades de mejora**

La tarea de velar por un proceso de inversión pública efectivo demanda una simbiosis entre el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, a nivel de sus asesorías, procedimientos e instrumentos de trabajo para el uso de las instituciones responsables de los proyectos. Esta acción conjunta subsanará vacíos asociados a la demanda de información sobre el proyecto múltiples (no solo desde la perspectiva institucional sino departamental), contar con accesos de consulta a los sistemas informáticos útiles para la planificación, presupuesto y contratación, por ejemplo el BPIP, el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) del Ministerio de Hacienda, el Sistema Integrado de Información sobre Planes y Presupuestos (SIIPP) de la CGR, o los sistemas de CompraRed y Mer-link; facilitará el control y seguimiento de los proyectos, además que contribuirá al posicionamiento del proyecto como unidad integral y al empoderamiento de los técnicos que le dan soporte al proceso de inversión pública.

La elaboración continua del PNIP basado en una visión país y que responda al mediano y largo plazo, fortalecerá los planes prospectivos del resto de instituciones, debería convertirse en un referente a utilizar en cada cambio de administración para la selección de los proyectos estratégicos o en su defecto el medio sería el BPIP en cuya madurez se

debe apuntar a la calidad de los datos registrados, a la priorización de proyectos y la generación de informes sobre el estado de la inversión pública nacional.

Actualmente esta base de datos recolecta los proyectos de inversión pública que la institucionalidad logra formular y que calzan con el marco normativo existente, sin embargo, sus debilidades no apuntan únicamente a las limitaciones técnicas de las instituciones o la débil cultura de proyectos nacional sino que muestran hojas de ruta de trabajo de MIDEPLAN codo a codo desde las trincheras institucionales.

Desde la Dirección de Crédito Público se recapitula el planteamiento de la CGR (2016), contenida en el Informe N° DFOE-SAF-IF-003-2016, respecto a la necesidad de un sistema informático para darle seguimiento y control a las operaciones vía endeudamiento, aspecto al que se añadiría la necesidad de interfaces conectadas al resto de sistema existentes (p.18).

Igualmente, la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos con MIDEPLAN para canalizar recursos que vengán a fortalecer la fase de pre inversión como la de ejecución, este aspecto aplica con las sinergias necesarias de darle continuidad con la DNPN y la STAP, en este ámbito un cambio sustantivo es apuntar a estructuras programáticas donde sea posible bajar al nivel de proyecto y que la vez las partidas y sub partidas presupuestarias sea posible vincularlas tomando en cuenta el marco conceptual girado desde MIDEPLAN, con miras a modificaciones conjuntas o ajustes en el alguno de los momentos del proceso, ya sea a nivel de planificación o de presupuesto.

Un enfoque de gestión del SNIP sistémico, integral, orientado a resultados, estructurado en

componentes, eficaz, eficiente y transparente es el desafío para MIDEPLAN hoy, en el marco del conversatorio denominado “Viacrucis de la Inversión Pública en Costa Rica, problemas, soluciones y visión de futuro” se plantearon líneas de acción para alcanzar esa madurez en el proceso de la inversión, entre ellas: rectoría fuerte, liderazgo, coordinación, visiones, roles, intereses y competencias aspectos que a lo largo del artículo se contemplaron.

El ordenamiento de la inversión aún tiene vigentes desafíos como la construcción de una política que funja como sombrilla de todo el marco normativo intersistémico, el diseño de una Ley de inversiones que acuerpe el Reglamento de creación del SNIP y este mano a mano con otras leyes como la de AFRPP o la Contratación Administrativa, de esta manera reflejar un accionar coherente y organizado donde prevalezca un único marco conceptual impregnado en las asesorías, procedimientos e instrumentos, son parte de los pasos a seguir, para alcanzar la consolidación de una práctica eficiente de gestión de proyectos en las instituciones, tal como se plantea el PND 2015-2018.

Bibliografía

- Astorga, M (2015). Estrategia para mejorar los índices de ejecución de los proyectos de inversión pública gestionados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) (Tesis de Maestría). ICAP. Recuperado de: http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2015/astorga_molina_marilyn_pr_2015.pdf
- Astorga, M. & Vásquez, K. (2016). Gerencia de Proyectos bajo el contexto de la Gestión del Talento Humano en el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Astorga, M. (2016). Modelo de la ruta del proyecto. Documento sin publicar.

Banco Interamericano de Desarrollo (2016). El gasto de inversión pública en América Latina: cuánto y cuán eficiente. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenido/s/inv_publica/docs/eventos-taller/SEMINARIO_INTERNACIONAL_Modernizacion_SNIP_peruano/files/21junio/Bloque%20III/1_Eduardo_Contreras_Panorama_de_la_inversion_publica_y_indice_de_eficiencia_en_America_Latina_y_el_Caribe.pdf

C.R. Constitución, 1949. Constitución política de la República de Costa Rica. San José: Imprenta Nacional, 1978.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Recuperado de:

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC

Contraloría General de la Republica (2016). Informe de auditoría de carácter especial realizada en la Dirección de crédito público, sobre el proceso de seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados con créditos externos. Informe N° DFOE-SAF-IF-003-2016. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/informes_rec/DFOE-SAF-IF-03-2016.pdf

Contraloría General de la República (2016). Informe de auditoría de carácter especial realizada en la Dirección de crédito público, sobre el proceso de seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados con créditos externos. Recuperado de:

- https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016000386.pdf
- Contraloría General de Republica (2014). Auditoría Operativa realizada en la Unidad de Inversiones Públicas del MIDEPLAN sobre el seguimiento y evaluación de la inversión pública. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2014/SIGYD_D_2014022428.pdf
- Declaración de San Jose, Costa Rica. VI Seminario Internacional de la Red SNIP. Recuperado de http://snip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/prensa/noticias/html/publicacion20160504-1.pdf
- Decreto 32988. Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=101617&strTipM=TC
- Decreto 37735. Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=97134&strTipM=TC
- Decreto Ejecutivo N° 36901-PLAN-H. Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71726&nValor3=87149&strTipM=TC
- Directriz N° 17-P, publicada en La Gaceta N° 235 del 5 de diciembre del 2014. Recuperada de http://www.gaceta.go.cr/pub/2014/12/05/COMP_05_12_2014.pdf
- Directriz N° 023-H, publicada en La Gaceta N° 75 de 20 Abril 2015. Recuperada de http://www.gaceta.go.cr/pub/2015/04/20/COMP_20_04_2015.pdf
- Directriz Presidencial N° 009-H, publicada en La Gaceta N° 137 de 17 de julio de 2014. Recuperada de http://www.imprentanacional.go.cr/pub/2014/07/17/COMP_17_07_2014.html#_Toc393287746
- Directriz Presidencial N° 14-H, publicada en el Alcance Digital N° 47 a La Gaceta N° 175 del 11 de setiembre del 2014. Recuperada de http://www.imprenal.go.cr/pub/2014/09/11/ALCA47A_11_09_2014.pdf
- Kaufmann, J., Sanginés, M. et. (2015) Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/ICS_BK_Construyendo_gobiernos_efectivos.pdf?sequence=1
- Ley 5525. Ley de Planificación Nacional. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=91172¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=3&strSim=simp
- Ley 6227. Ley General de la Administración Pública. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116&strTipM=TC

- Ministerio de La Presidencia. Directriz N° 023-H Sobre la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión presupuestaria de la administración pública. Gaceta N° 75 de 20 de abril de 2015.
- Ministerio de La Presidencia. Directriz N° 023-H Sobre la Eficiencia, Eficacia y Transparencia de la Administración Pública. Gaceta N° 75 de 20 Abril 2015
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2013). Memoria Institucional 50 años de Planificación en Costa Rica 1963-2013. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6f5a10aa-ef4b-41d1-8e6d-2811c4f5768e/Memoria%20Institucional%20Mideplan%201963-2013.pdf?guest=true>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2016). Informe Ejecutivo, Seguimiento 1er Trimestre 2016, PND 2015-2018. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación y Política Económica (2015). Lineamientos Técnicos y Metodológicos de Planificación y Presupuesto en el sector Público para el año 2016. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/94f7ee52-3684-42a7-bc39-d5dec11d4c3c/Lineamientos_2016.pdf?guest=true
- Organización Económica para el Desarrollo Económico (2015). Estudios de Gobernanza Pública de Costa Rica. Aspectos claves. Recuperado de: <http://www.oecd.org/mena/governance/Cost%20Rica%20Highlights%20ESP.pdf>
- Sánchez, A. (2011) Manual de redacción académica e investigativa: cómo escribir, evaluar y publicar artículos. Medellín: Católica del Norte Fundación Universitaria.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del sector Empresarial Privado (2015). Decálogo 2016-2018: Diez temas indispensables para potenciar la competitividad del país 2016-2018. Recuperado de: http://www.uccaep.or.cr/images/content/agendas-competitividad/Declogo_2016_2018.pdf



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública

Administrar Lo Público IV

ISBN 978-9968-932-25-7

UCR | CICAP

Costa Rica