



ESTUDIOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA

Facultades jurídicas de los gobiernos nacionales y subnacionales para fijar un precio social del carbono

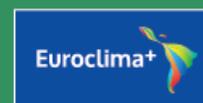
Estudio de cinco países
de América Latina

Pilar Moraga
Valentina Durán



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Financiado por
la Unión Europea

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Facultades jurídicas de los gobiernos nacionales y subnacionales para fijar un precio social del carbono

Estudio de cinco países de América Latina

Pilar Moraga
Valentina Durán



NACIONES UNIDAS



Financiado por
la Unión Europea

Este documento fue preparado por Pilar Moraga y Valentina Durán, Consultoras de la Unidad de Cambio Climático de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del programa EUROCLIMA+, con financiamiento de la Unión Europea.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de las autoras y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/118
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00513

Esta publicación debe citarse como: P. Moraga y V. Durán, "Facultades jurídicas de los gobiernos nacionales y subnacionales para fijar un precio social del carbono: estudio de cinco países de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/118), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Análisis por país: Chile	7
A. Marco normativo.....	7
B. Ámbito de aplicación	9
C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública a nivel nacional y subnacional	10
D. Criterios de evaluación de la inversión pública.....	13
1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública	13
2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior	13
E. Síntesis del sistema nacional de inversión	14
F. Aporte del precio social de carbono y NDC.....	16
II. Costa Rica	19
A. Marco normativo.....	19
B. Ámbito de aplicación	21
C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública	22
D. Criterios de evaluación de la inversión pública	23
1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública	23
2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior	24
3. Síntesis.....	24

III. Honduras	27
A. Marco normativo	27
B. Ámbito de aplicación	28
C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública a nivel nacional y subnacional	28
D. Criterios de evaluación de la inversión pública	30
1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública	30
2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior	30
E. Síntesis	30
F. Precio social del carbono y NDC	31
IV. Panamá	33
A. Marco normativo	33
B. Ámbito de aplicación	36
C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública a nivel nacional y subnacional	36
D. Criterios de evaluación de la inversión pública	38
1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública	38
2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior	38
3. Síntesis	39
E. Precio social del carbono y NDC	40
V. Nicaragua	41
A. Marco normativo	41
B. Ámbito de aplicación	42
C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública a nivel nacional y subnacional	43
D. Criterios de evaluación de la inversión pública	46
1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública	46
2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior	47
3. Síntesis	47
E. Precio social de carbono y NDC	48
VI. Conclusiones	49
A. Marco legal del precio social del carbono: carácter infralegal, flexibilidad vs estabilidad	50
B. Marco institucional	50
C. Transparencia	50
Bibliografía	53
Anexo	55
Cuadro	
Cuadro A1 Cuerpos legales	56

Introducción

El cambio climático es resultado de la concentración de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, el cual se manifiesta fundamentalmente en el aumento de temperatura, modificaciones en los patrones de precipitación, en alzas del nivel del mar, en reducciones de los glaciares y en cambios en los patrones climáticos extremos, entre otros. Tal fenómeno impacta las actividades económicas, los estilos de vida, el bienestar de la población y la biodiversidad y ecosistemas.

Tomando en consideración sus causas y efectos, el cambio climático es uno de los grandes retos al que se enfrenta la humanidad en el presente siglo. La comunidad internacional a través del Acuerdo de París se comprometió a trabajar por mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C y en este contexto, los países presentaron a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sus metas de reducción de emisiones de GEI mediante sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs, por su sigla en inglés). Los países de América Latina y el Caribe se han unido a este compromiso y, por lo tanto, al igual que los países del resto del mundo requieren avanzar hacia un cambio estructural con patrones de producción y de consumo que sean más sostenibles y compatibles con la meta climática.

Muchos países han realizado cambios regulatorios para avanzar hacia el cumplimiento de dicho objetivo, en materia de política fiscal e incentivos económicos. Sin embargo, el actual sistema de valoración de las emisiones de gases de efecto invernadero no necesariamente toma en cuenta todas las variables relevantes y por lo tanto puede estar sesgado. En este contexto, el objetivo de este estudio es identificar los marcos institucionales y las facultades jurídicas de los gobiernos nacionales y subnacionales para fijar un precio social del carbono en el marco de las inversiones públicas en los países seleccionados. El documento está estructurado en seis partes además de esta introducción. En cada una de las primeras cinco partes se presenta el análisis normativo alrededor del sistema nacional de inversión pública y el ámbito de aplicación para la definición del precio social del carbono, así como su posible aporte a las contribuciones nacionalmente determinadas¹, para los países seleccionados, en su orden: Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá y Nicaragua. Finalmente, en la última parte del documento se presentan las conclusiones.

¹ Los análisis que hacen parte de este trabajo están relacionados con las contribuciones nacionalmente determinadas que los países presentaron ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático hasta noviembre de 2019.

I. Análisis por país: Chile

A. Marco normativo

En Chile la definición del presupuesto nacional depende de la dictación de una Ley de Presupuestos, cuya tramitación está a cargo del Poder Ejecutivo y Legislativo, de manera conjunta. El Presidente de la República es el encargado de presentar el proyecto de ley al Congreso Nacional, el que no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sino que sólo reducir los gastos, con excepción de aquellos establecidos por una ley permanente².

La iniciativa del Ejecutivo, a su vez, depende de la propuesta que realice el Ministerio de Hacienda³, que a través de la Dirección de Presupuestos⁴, dependiente de la Subsecretaría de Hacienda, elabora el Presupuesto de la Nación y aplica la política presupuestaria, en el contexto de los planes de desarrollo social y económico y demás objetivos nacionales⁵.

En el marco de este sistema, las partidas presupuestarias destinadas a inversión pública son asignadas por cada ministerio, pero quedan supeditadas a la aprobación del Ministerio de Hacienda previo informe del Ministerio de Desarrollo Social. En este sentido, el inciso 4º del artículo 19 bis del DL N° 1.263 de 21.11.1975 establece que "los estudios preinversionales y los programas o proyectos de inversión deberán contar, como documento interno de la Administración, con informe del organismo de planificación nacional o regional en su caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnica económica que analice su rentabilidad. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto. No obstante, los estudios y proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas serán evaluados e informados por el Ministerio de Defensa

² Artículo 67 de la Constitución Política de la República de Chile.

³ Artículo 6º DFL N° 7.912 de 05.12.1927. Este DFL es una norma de rango legal.

⁴ Artículo N° 2 DFL N° 106, de 25 de febrero de 1960. Artículo 2º La Dirección de Presupuestos tendrá las siguientes funciones específicas: 3.- Preparar anualmente el proyecto de Presupuesto Fiscal, a través del examen y revisión de las peticiones de los Servicios Públicos, para someterlo a la consideración del Ministro de Hacienda.

⁵ Artículo 15 del DL N° 1.263 de 21 de noviembre de 1975.

Nacional, sobre la base de una metodología que se determinará por decreto conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional”.

A nivel subnacional, son las Secretarías Regionales Ministeriales, los órganos administrativos que deben elaborar y ejecutar las políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar las medidas de coordinación necesarias para dicho fin. Además de lo anterior, deben estudiar los planes de desarrollo sectoriales y preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia, en coordinación con el Ministerio respectivo⁶.

En este ámbito el artículo 74 de la Ley N° 19.175, en los mismos términos que el artículo 19 bis 1 del DL N° 1.263, establece que la Ley de Presupuestos incluirá los gastos correspondientes a la inversión sectorial de asignación regional, entendiendo a ésta como “toda aquella que corresponda a estudios pre-inversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella. Corresponderá al gobierno regional resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo”. Este mismo artículo, señala, además que “los programas, estudios preinversionales o proyectos correspondientes a inversión sectorial de asignación regional, podrán incluir financiamiento conjunto del gobierno regional y del órgano o servicio público correspondiente”.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, existe un Sistema Nacional de Inversión (SNI) en el marco del cual se define el proceso de inversión pública, sobre la base de principios, metodologías, normas, instrucciones y procedimientos que orientan la formulación, evaluación y ejecución de los estudios básicos de las iniciativas de inversión que postulan a fondos públicos. Dicho sistema tiene por objetivo contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando los recursos públicos a iniciativas que generan mayor bienestar a la sociedad, medido a través de una mayor rentabilidad social y económica de acuerdo a estándares técnicos, y en conformidad con los lineamientos de las políticas de Gobierno⁷. El SNIP se compone por cuatro subsistemas: El Subsistema de Análisis Técnico Económico (evaluación ex ante), el Subsistema de Formulación Presupuestaria, el Subsistema de Ejecución Presupuestaria y el Subsistema de Evaluación Ex Post⁸.

Los subsistemas de Evaluación Ex Ante y Evaluación Ex Post dependen del Ministerio de Desarrollo Social, a quien corresponde evaluar las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado, con la finalidad de determinar su rentabilidad social, “velando por la eficacia y eficiencia del uso de los fondos públicos, de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país” (artículo 1° y 3° letra g de la Ley N° 20.530 de 13.10.2011).

Además de la obligación de elaborar un informe que dé cuenta de lo anterior (de acuerdo con el citado artículo 19 bis del DL N° 1.263 de 21.11.1975), el Ministerio de Desarrollo Social debe establecer y actualizar los criterios y las metodologías aplicables en la referida evaluación, debiendo considerar, especialmente, en la determinación de éstos, la incorporación de indicadores objetivos y comprobables respecto al desarrollo de las iniciativas de inversión. En relación con lo anterior, el Ministerio debe analizar los resultados de los estudios de preinversión y de los proyectos de inversión evaluados, con el

⁶ Artículo 63 de la Ley N° 19.175. Al respecto, cabe tener presente que, de acuerdo al artículo 3° de la Constitución el Estado de Chile es unitario, de modo que su administración es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada. En este sentido, los órganos del Estado deben promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las divisiones político-administrativas de Chile: las regiones, las provincias y las comunas.

⁷ Normas, Instrucciones y Procedimientos para el Proceso de Inversión Pública (NIP), Ministerio de Desarrollo Social - Ministerio de Hacienda, enero 2018. <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/normas-instrucciones-y-procedimientos-inversion-publica-2018/?wpdmdl=3332> Sobre el mismo consultar: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/quienes-somos/descripcion-del-sni/> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

⁸ Ibid.

objeto de validar los criterios, beneficios y parámetros considerados en la evaluación (artículo 3° letras g y h de la Ley N° 20.530 de 13.10.2011).

Tales funciones las realiza a través de la Subsecretaría de Evaluación Social, de la que depende la División de Evaluación Social de Inversiones, que tiene a su cargo la evaluación técnica y económica para determinar la rentabilidad social de las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado. Esta División está conformada por el Departamento de Inversiones, el Departamento de Metodologías y el Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión (artículos 12 y 13 del Decreto N° 15 del Ministerio de Desarrollo Social de 11.07.2013).

A nivel subnacional las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social son las encargadas de evaluar las iniciativas de inversión que soliciten financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social cuando tengan aplicación regional, de acuerdo a los criterios definidos por la Subsecretaría de Evaluación Social (artículo 8° de la Ley N° 20.530 de 13.10.2011 y artículo 28 letra f del Decreto N° 15 del Ministerio de Desarrollo Social de 11.07.2013). En este sentido se deberán evaluar los proyectos de inversión de las municipalidades que se financian en más de un 50% mediante aportes específicos del Gobierno Central contemplados en la Ley de Presupuestos del Sector Público y que no se encuentren exceptuados.

Como apoyo para la gestión de proyectos de inversión existe un Banco Integrado de Proyectos, que contiene las iniciativas de inversión que postulan a financiamiento del Estado. Este sistema registra los proyectos, programas y estudios básicos que anualmente solicitan financiamiento y que son sometidos a evaluación socioeconómica⁹.

B. Ámbito de aplicación

El marco normativo del Sistema de Inversión Pública se aplica a toda la administración del Estado y a toda iniciativa de inversión financiada con fondos públicos.

Así, las instituciones autorizadas para presentar directamente las iniciativas de inversión al SNI son las que forman parte del Sector Público, en particular, los Servicios e Instituciones definidos en el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. Las instituciones que correspondan a fundaciones u organizaciones sociales sin fines de lucro deben coordinarse con la institución financiera pertinente (Gobierno Regional y/o Municipalidad), para canalizar sus demandas de inversión en el marco del SNI¹⁰.

En materia de iniciativas de inversión, los Ministerios encargados de la administración del sistema (Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda) han dictaminado que todas las iniciativas que se identifiquen con cargo al Subtítulo 31 de la Ley de Presupuestos del Estado deben ser sometidas al Sistema de Inversión Pública deben contar con el informe del Ministerio de Desarrollo Social¹¹. El subtítulo 31 de la Ley de Presupuestos 2018, comprende los siguientes tipos de iniciativas:

⁹ El Banco integrado de proyectos se define en el numeral 4) del artículo 2°, letra k) del artículo 3°, letra i) del artículo 8 y 22 de la Ley 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social. Para mayor información consultar: <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/bip2-trabajo/app/login> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

¹⁰ Ord. 051/1592, Establece Normas, Instrucciones, Procedimientos y Excepciones para la Inversión Pública. Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda, de fecha 02.05.2018 que establece normas, instrucciones, procedimientos y excepciones para la inversión pública. <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/ord-no-15-092-2-may-2018/?wpdmdl=3334> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

¹¹ Ibid.

Estudios básicos

- Gastos administrativos
- Consultorías

Proyectos

- Gastos administrativos
- Consultorías
- Terrenos
- Obras civiles
- Equipamiento
- Equipos
- Vehículos
- Otros gastos

Programas de inversión

- Gastos administrativos
- Consultorías
- Contratación del programa

De igual forma, se entenderá por “iniciativas de inversión pública” a los proyectos de municipalidades que se financien con aportes específicos del Gobierno Central, a través de Transferencias de Capital (Subtítulo 33 de la ley de presupuestos) que correspondan a más del 50% del costo de tales iniciativas¹².

Se exceptúan de esta norma general, aquellas iniciativas que establezcan la Ley de Presupuestos u otras normas legales. Dentro de estas excepciones están los proyectos de conservación de infraestructura pública¹³.

C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública a nivel nacional y subnacional

A nivel del gobierno central, según el artículo 3° letra i de la Ley N° 20.530 de 13.10.2011, el Ministerio de Desarrollo Social, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, “debe poner a disposición de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, de los Gobiernos Regionales, de los Consejos Regionales, de los Alcaldes y de los Concejos Municipales, durante el mes de agosto de cada año, un informe de los estudios de preinversión de las iniciativas de inversión evaluadas por el Ministerio de Desarrollo Social que indique, a lo menos, el porcentaje de inversión decretada y ejecutada en el año precedente que fue sometida a la evaluación señalada en el inciso cuarto del artículo 19 bis del decreto ley N° 1.263, de 1975, y el porcentaje de ésta que obtuvo rentabilidad social positiva”.

Dentro del Ministerio de Desarrollo Social, el Departamento de Inversiones de la División de Evaluación Social de Inversiones de la Subsecretaría de Evaluación Social es el encargado de realizar la

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

evaluación ex ante técnica económica de las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social y elaborar un informe al respecto, velando por la aplicación pertinente y coherente de las metodologías y criterios de evaluación social a nivel nacional (artículo 13 del Decreto N° 15 del Ministerio de Desarrollo Social de 11.07.2013).

El Departamento de Metodologías de la misma división es el encargado de elaborar y actualizar los criterios y metodologías que se apliquen a la formulación y evaluación socioeconómica de las iniciativas de inversión (artículo 13 del Decreto N° 15 del Ministerio de Desarrollo Social de 11.07.2013).

Finalmente, el Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión es el encargado de efectuar el seguimiento a la gestión de los proyectos de inversión y estudios de preinversión ingresados al Sistema Nacional de Inversiones y de supervisar la calidad del análisis ex ante técnico económico (artículo 13 del Decreto N° 15 del Ministerio de Desarrollo Social de 11.07.2013).

Adicionalmente existen normas de inversión pública que especifican qué tipo de proyectos deben contar con Informe del Ministerio de Desarrollo Social, y los procedimientos para someter un proyecto de inversión a evaluación¹⁴; y también, instrucciones que detallan las etapas del procedimiento de evaluación¹⁵. Estas últimas distinguen los proyectos en Estudios Básicos, Proyectos y Programas de Inversión.

En el ámbito procesal y conforme lo establece el documento de “Normas, Instrucciones, Procedimientos y Excepciones para la Inversión Pública”, los proyectos se ingresan como iniciativas nuevas (cuando postula a financiamiento a una etapa por primera vez o habiéndose postulado antes no posee un contrato vigente ni gasto por concepto de expropiaciones) o iniciativas de arrastre (cuando poseen un contrato vigente para cualquier asignación o gastos por expropiación de terrenos, o cuando cuenta con un saldo por invertir ajustado según la programación registrada en el Banco Integrado de Proyectos).

La fecha de postulación al SIN corresponderá al día hábil siguiente a la fecha de recepción del correo electrónico enviado por el sistema BIP, tras ello se informa el registro del oficio de postulación suscrito por la entidad financiera responsable, con los antecedentes pertinentes, en la carpeta digital del BIP.

Una vez ingresados hay una etapa de admisibilidad a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, el que tiene un plazo de 5 días hábiles para tales efectos, tras lo cual se registra la fecha de ingreso del proyecto.

Con la admisibilidad del proyecto, los analistas de inversión registrarán en el BIP la fecha de ingreso al SIN de los proyectos que cumplan con los requisitos de admisibilidad.

En un plazo de 10 días hábiles desde la fecha de ingreso, se deberá emitir el primer Resultado de Análisis Técnico Económico (RATE), este plazo se puede modificar por el jefe de la División de Evaluación Social del Ministerio o por la solicitud de la SEREMI cuando la complejidad del proyecto lo amerite.

Se podrán emitir más RATE a partir de las consultas de informaciones que se soliciten y los oficios con los antecedentes que dan respuestas a tales consultas. Este análisis consiste en revisar si la iniciativa fue correctamente formulada y evaluada, y si contiene todos los antecedentes técnicos y económicos indicados en las normas del SNI y en los requisitos de información sectoriales. La responsabilidad de este proceso recae en el Ministerio de Desarrollo Social, en su nivel central o regional, según corresponda, y puede ser reclamado por la institución que postula la iniciativa cuando a su juicio presenta errores u omisiones que ameriten una reconsideración. El RATE puede dictaminar la recomendación satisfactoria del proyecto, la falta de información para la evaluación u objetar

¹⁴ Oficio Ord. Conjunto del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Desarrollo Social N° 15.092 de 02 de mayo de 2018. Disponible en: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/ord-no-15-092-2-may-2018/?wpdmdl=3334> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

¹⁵ Normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de inversión pública (NIP), Conjuntas del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Desarrollo Social, de enero de 2018. <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/normas-instrucciones-y-procedimientos-inversion-publica-2018/?wpdmdl=3332> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

técnicamente concluyendo que no es conveniente realizar la inversión. También se puede reevaluar el proyecto cuando hubo cambios significativos, o decretar el incumplimiento de la normativa.

A nivel subnacional son las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, en el marco de su función de evaluación, las encargadas de emitir los informes respectivos y estudiar su coherencia con las estrategias regionales de desarrollo (artículo 28 letra f del Decreto N° 15 del Ministerio de Desarrollo Social de 11.07.2013).

De este modo al evaluar las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado, el Ministerio de Desarrollo Social establece y actualiza “los criterios y las metodologías aplicables en la referida evaluación, debiendo considerar, especialmente, en la determinación de éstos, la incorporación de indicadores objetivos y comprobables respecto al desarrollo de las iniciativas de inversión” (artículo 3° letra g de la Ley N° 20.530 de 13.10.2011).

En línea con lo anterior y en cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley N° 20.530 de 13.10.2011, el Decreto N° 15 de 11.07.2013, dispone en su artículo 13 que el Departamento de Metodologías debe “elaborar y actualizar los criterios y metodologías que se apliquen a la formulación y evaluación socioeconómica de las iniciativas de inversión”, en tanto que, el Departamento de Inversiones debe “velar por la aplicación pertinente y coherente de las metodologías y criterios de evaluación social a nivel nacional”.

Lo anterior se traduce en la preparación de guías metodológicas que incorporan como mecanismo para valorar los beneficios del proyecto, los precios sociales. En ese sentido, la Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos de la División de Evaluación Social de Inversiones de la Subsecretaría de Evaluación Social (2013)¹⁶ orienta la preparación y evaluación social de proyectos que no cuentan con una metodología específica y entrega lineamientos generales para la elaboración de un proyecto.

El capítulo III de dicha Metodología General trata la evaluación del proyecto, que tiene como finalidad establecer la conveniencia técnico-económica de ejecutar un proyecto. A su vez este capítulo incluye un acápite sobre el “Enfoque Costo-Beneficio” que indica que, respecto de la valoración de los beneficios, es posible aplicar “precios sociales calculados por el Ministerio de Desarrollo Social”. El documento destaca que, en ciertos casos, es el propio formulador del proyecto quien deberá “realizar una estimación específica para poder valorar los beneficios, en este caso, debe dejar claramente especificado la forma de cálculo, e indicando los parámetros y variables utilizados”.

En lo que se refiere específicamente al precio social del carbono, cabe señalar que éste se incorpora en el documento “Precios Sociales”, elaborado por la División de Evaluación Social de Inversiones en febrero de 2018, establece como precio sombra del carbono un valor central de 32,5 USD/ton CO₂ con un rango de sensibilidad entre 20,2 USD/ton CO₂ y 43,2 USD/ton CO₂. Lo que resulta en un precio de Social del CO₂, de 19,995 \$ pesos chilenos/Ton CO₂ a diciembre de 2017¹⁷.

En atención a lo expuesto anteriormente es posible concluir que en cuanto a las facultades para incorporar el precio social del carbono por parte de las autoridades chilenas, existe un mandato legal de realizar una evaluación de la inversión pública que recae en el Ministerio de Desarrollo Social, el cual ha definido, a través de un documento indicativo, la posibilidad de definir los beneficios de los proyectos a través de precios sociales, entre los cuales contempla el precio social del carbono.

¹⁶ Ver en: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/metodologia-general/?wpdmdl=855> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

¹⁷ Ver <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/precios-sociales-vigentes-2017/?wpdmdl=2392> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

D. Criterios de evaluación de la inversión pública

1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública

El Sistema Nacional de Inversión (SIN) está definido y regulado por un conjunto de leyes, normas y procedimientos internos elaboradas por la administración. En cuanto a los criterios de evaluación para la inversión pública, entre los cuales se encuentra el precio social del carbono, éstos están consagrados en guías metodológicas, instrucciones y procedimientos para la evaluación.

De acuerdo al sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, "las Metodologías y Precios Sociales constituyen documentos oficiales para la formulación y evaluación social de iniciativas de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Inversiones"¹⁸.

2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior

Como indicado anteriormente el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se rige por una parte, por un conjunto de leyes y por otra, por documentos oficiales (guías metodológicas).

Entre los cuerpos legales destaca el Decreto Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, que en su artículo 1º establece: "Corresponderá también a este Ministerio evaluar las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social, velando por la eficacia y eficiencia del uso de los fondos públicos, de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país".

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, modificado, entre otras disposiciones, por el artículo 68, letra C de la Ley 18.768, agregó el Artículo 19 bis que en su inciso 4º que establece: "los estudios preinversionales y los proyectos de inversión deberán contar, como documento interno de la Administración, con un informe del organismo de planificación nacional o regional, según sea el caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnica-económica que analice su rentabilidad. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto".

Por último, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido se aprobó por el DFL 1-19.175, de 2005 del Ministerio del Interior, en su Artículo 74, establece que: "Los proyectos de inversión y los estudios y los programas deberán contar con informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad. En el caso de ser éstos financiados con créditos externos, deberán cumplir los requerimientos derivados de los respectivos contratos de préstamo, conforme a las instrucciones emanadas de la contraparte nacional del crédito correspondiente".

Adicionalmente y como mencionado anteriormente, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNI) se rige por normas, instrucciones, procedimientos y metodologías, consideradas como documentos oficiales de la Administración.

Al respecto cabe mencionar que en la prelación de fuentes normativas Chile distingue entre normas de rango constitucional, de rango legal y de rango administrativo (artículos 6, 35 y 63 de la Constitución Política de la República). Dentro de esta última clase, se distinguen los decretos supremos y reglamentos de los simples decretos e instrucciones (artículo 35 de la Constitución Política de la República). La diferencia entre ellos consiste en que los decretos supremos y los reglamentos requieren la firma presidencial y ministerial, mientras que los simples decretos y las instrucciones requieren sólo

¹⁸ Ver <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/evaluacion-iniciativas-de-inversion/evaluacion-ex-ante/metodologias-y-precios-sociales-nuevos-sectores/> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

la firma del Ministro de la cartera correspondiente. Adicionalmente la Ley N° 19.880 en su artículo 3° dispone que los actos administrativos pueden ser decretos supremos o resoluciones, aquellos serían los que son firmados por el Presidente o por alguno de sus ministros, las resoluciones por su parte son las firmadas por alguna autoridad con poder decisión. Por último, esta norma también señala que los dictámenes o declaraciones de juicio que realizan los órganos de la administración también son actos administrativos.

Esta variedad de nomenclaturas genera una serie de problemas interpretativos que han debido ser resueltos por la doctrina y jurisprudencia, para los cuales pareciera distinguirse simplemente entre reglamentos, instructivos o circulares. Los primeros serían normas que tienen por objeto desarrollar o complementar lo establecido en normas legales, teniendo una fuerza obligatoria que vincula a funcionarios y particulares, y, los segundos, tienen por objeto ejecutar las facultades de buena marcha y funcionamiento del servicio, permitir la supraordenación de los jefes de servicio con sus funcionarios dependientes y permitir aplicar las competencias con el margen de discrecionalidad que tienen.¹⁹ En efecto, la distinción que hace la ley confunde el formato del soporte del acto administrativo al contenido sustantivo del mismo, mientras que los primeros pueden tener varias nomenclaturas, según el órgano que dicta el acto, la autoridad que la firma, y el medio de comunicación del mismo, etc. el contenido sustancial distingue entre aquellas normas que concretan o dan ejecución a una norma versus aquellas que integran un bloque normativo.

En este orden de ideas, las guías metodológicas que regulan el SNI son actos administrativos emitidos por Órganos de la Administración del Estado en el marco de sus potestades discrecionales, para concretar sus objetivos específicos, por lo que se trataría de verdaderas circulares. Cabe mencionar que el propio Ministerio de Desarrollo Social las cataloga como Documentos Oficiales, nomenclatura que no concuerda con las categorías definidas en la ley, empero, el contenido sustantivo soportado por ellas, nos lleva a concluir que constituyen actos administrativos de ejecución.

Con todo, también se puede constatar que calzan dentro de la nomenclatura formal de circulares. En este sentido no requieren la firma del Ministro del Ministerio de Desarrollo Social, ni siquiera del jefe de servicio, bastando la firma del Jefe de Unidad que las diseña, aun cuando en la especie, las normas existentes sólo llevan el timbre del Ministerio. Tampoco se requiere su publicación en el Diario Oficial, sino que estas se comunican a partir de la propia página del Servicio y por los sistemas internos del Ministerio.

E. Síntesis del sistema nacional de inversión

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, Chile tiene una normativa clara en materia presupuestaria, que contempla un Sistema Nacional de Inversión (SNI) instituido a nivel legal por el Decreto Ley N°1263. Las operaciones de evaluación en el SNI, que aplica a nivel nacional y a nivel regional, dependen del Ministerio de Desarrollo Social (Ley N° 20.530), que es la institución responsable del sistema.

Para la evaluación social de todos los proyectos financiados a través del SNI se deben establecer y evaluar los costos del proyecto según los precios sociales definidos anualmente por el Ministerio de Desarrollo Social.

La Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos de la División de Evaluación Social de Inversiones de la Subsecretaría de Evaluación Social (2013), norma técnica que entrega los lineamientos generales que debe seguir la elaboración de un proyecto, fue dictada en virtud de las facultades entregadas al Departamento de Metodologías de esta división por el artículo 13 del Decreto N° 15 de 11.07.2013. En el documento "Precios Sociales", elaborado por la División de Evaluación Social

¹⁹ Cordero Quinzacara, Luis (2010) "Las normas administrativas y el sistema de fuentes" <Revista de Derecho Universidad Católica del Norte>, pp. 31-32.

de Inversiones en febrero de 2018, se establece como precio sombra del carbono un valor central de 32,5 USD/ton CO₂.

El Sistema Nacional de inversión (SNI) presenta ventajas y desventajas. Entre las primeras destaca el hecho de tratarse de un modelo flexible y fácilmente articulable a partir de decisiones funcionarias, pudiendo implementarse rápidamente y ajustarse a las necesidades o coyunturas que se presenten. Lo anterior permite modificar el precio social del carbono sin requerir de un procedimiento administrativo burocrático, puesto que su definición se basa casi íntegramente en potestades discrecionales de la administración.

En cuanto a las desventajas, no hay información o evaluaciones que den cuenta sobre el impacto real de esta medida como incentivo a los proyectos de inversión para reducir su emisión de CO₂. Esto se explicaría por el carácter reciente del sistema lo que ha impedido, a la fecha, contar con conclusiones concretas sobre su funcionamiento. En ese sentido, no sabemos en qué medida el precio social del carbón en la inversión pública incentiva, por ejemplo, un recambio de tecnologías o si bien éste significa solo un encarecimiento de los proyectos de inversión.

Por otro lado, uno de los problemas crónicos de las políticas de apreciación del carbono es el incentivo a la captura del Estado por grupos de interés que influyan en la subvaloración del precio del carbono²⁰. La determinación del precio del carbón por simples guías metodológicas que, por una parte, permite la flexibilidad del instrumento, por el otro facilita la infravaloración sin pasar por órganos de control. Dicho lo anterior hay que advertir que, desde su implementación en 2012, la estimación del precio social del carbono ha ido incrementando, teniendo un giro importante el 2018 en que quintuplicó su valor. En este aspecto, la transparencia metodológica para su definición ha sido esencial no sólo para legitimar el precio, sino que también como una barrera para evitar esta clase de intervenciones.

Sin embargo, cabe destacar que la flexibilidad también puede favorecer la inestabilidad del sistema en caso de cambio de las autoridades gubernamentales que sostengan un criterio diferente al del gobierno anterior.

Un elemento esencial para el buen funcionamiento de los precios sociales en Chile, ha sido la relación sostenida y colaborativa entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Hacienda en la elaboración de documentos que deben dictar de manera conjunta. Sin este tipo de colaboración, en la práctica, no sería posible el funcionamiento integrado de los cuatro subsistemas del SNI.

Por otro lado, en la evaluación de proyectos el Ministerio de Desarrollo Social ha tomado todas las directivas de las guías metodológicas como normas imperativas, más allá de sus facultades discrecionales y de que estas guías no tengan el mismo rango normativo que una ley. De esta manera, la aplicación constante y rigurosa en la aplicación de los precios sociales para la evaluación de proyectos, ha generado seguridad en las entidades que someten sus proyectos a evaluación, de tal forma que el impacto del precio social del carbón se vea reflejado en la selección de proyectos de inversión.

²⁰ Si bien el valor actual del precio social del Carbono en Chile fue tercerizado, siendo calculado a partir del estudio de la embajada británica y la empresa POCH Ambiental S.A, (los cuales usaron un enfoque a partir del cálculo de costos marginales de abatimiento de emisiones que permiten cumplir con las metas de mitigación de Chile bajo el acuerdo de París), aún cabe la posibilidad de captura por vía de la selección de la entidad externa que elabora el informe. En este sentido, Endre Tvinnereima & Michael Mehling (2018) sentencian que: "Typically, carbon prices make the cost of compliance visible and impose this cost disproportionately on a limited group of articulate and politically influential emitters, while spreading out the benefit – the incremental mitigation of climate change – among many diffuse and poorly organised constituents. This makes carbon pricing a textbook example of a policy susceptible to regulatory capture and the general failure of collective action in the common interest (Olson, 1965, Stigler, 1971)". En: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421518304063 Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

En la práctica el Ministerio de Desarrollo Social ha facilitado la elección de alternativas menos contaminantes y más sustentables en términos de eficiencia energética y reducción de gases de efecto invernadero. Esto se ha reflejado principalmente en la evaluación de proyectos de envolventes de edificio, en que se ha optado por alternativas que presentan mayor eficiencia energética; en proyectos de trenes, favoreciendo aquellos proyectos que incorporan nuevas y mejores tecnología en lugar de los proyectos de diésel; en proyectos de transporte terrestre eléctrico sobre buses tradicionales; entre otros.

F. Aporte del precio social de carbono y NDC

La evaluación del costo social del carbono en la inversión pública en general constituye un elemento más de la política pública destinada a definir el camino para avanzar en economías bajas en carbono. En este sentido es posible observar que este tipo de medidas son complementos de políticas de mercado de cuotas de emisión o de sistema de imposición tributaria para la generación de gases invernadero. Otros mecanismos destinados a modificar hacia la baja el consumo de carbono, son el recambio tecnológico y la educación ambiental.

De acuerdo con el estudio *State and Trends of Carbon Pricing 2019* del Banco Mundial²¹, hasta mayo de 2018 existían 57 iniciativas de precio del carbono implementadas o agendadas para su implementación, entre las cuales se encuentran derechos de emisión (emissions trading systems o ETSs) e impuestos sobre el carbono. La mayoría de las primeras, a nivel nacional (46) y las segundas, implementadas principalmente a nivel subnacional (28).

Finalmente, Chile cae dentro de la crítica que hace el Informe OCDE titulado *Effective Carbon Rates 2018: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading* (Tasas efectivas sobre el carbono: la tasación de CO₂ mediante impuestos y los sistemas de negociación de derechos de emisión)²² que considera la brecha entre la tasa efectiva sobre el carbono y las tasas de referencia (30 euros por tonelada)²³. La brecha total de los 42 países estudiados es de 76,5%. Sin embargo, el informe sostiene que una descarbonización fluida y costo-efectiva requiere que la brecha del precio de carbono se cierre mucho más rápido. De acuerdo con Ángel Gurría (Secretario General de la OCDE): "El abismo entre los precios actuales del carbono y el costo real de las emisiones para nuestro planeta es inaceptable(...) tasar correctamente el precio del carbono es una manera concreta y rentable de desacelerar el cambio climático. Estamos perdiendo la oportunidad de dirigir nuestras economías por un camino de crecimiento bajo en carbono y perdiendo un tiempo sumamente valioso cada día que pasa"²⁴.

Actualmente, la Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC)²⁵ indica que se "procura mirar hacia el futuro y adelantarse, buscando oportunidades de crecimiento bajo en carbono y resiliente, que le permita disminuir la correlación entre crecimiento económico y el crecimiento de sus emisiones de gases de efecto invernadero" y establece como algunos de sus compromisos que: "a) Chile se compromete al 2030, a reducir sus emisiones de CO₂ por unidad de PIB en un 30% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso" y "b) Adicionalmente, y condicionado a la

²¹ Disponible en inglés en: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31755?CID=CCG_TT_climatechange_EN_EXT Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

²² Disponible en inglés en www.oecd.org/tax/effective-carbon-rates-2018-9789264305304-en.htm Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

²³ Consultar que quiso decir con esto: "El precio social en Chile es de 0,823 UF/tonCO₂, es decir, se esperaría que fuera de 22.686,6452 \$/tonCO₂ considerando la UF del 30 de diciembre de 2018. Calculando la tasa de referencia de 30 euros por tonelada, ocupando el euro del 30 de diciembre de 2018 es de 23.673 \$/tonCO₂. La diferencia es del 4,3%".

²⁴ Declaración extraída de www.oecd.org/centrodemexico/medios/pocospaísesfijanelpreciodelcarbonolosuficientementealto para cumplir con los objetivos relacionados con el clima de la ocde.htm.

²⁵ Publicada en septiembre de 2015 y disponible en www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Chile%20First/Chile%20INDC%20FINAL.pdf.

obtención de aportes monetarios internacionales (grant), el país se compromete al 2030, a aumentar su reducción de emisiones de CO₂ por unidad de PIB hasta alcanzar una disminución entre 35% a 45% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando, a la vez, un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso”.

Sin embargo, el compromiso ha sido clasificado como “altamente insuficiente”²⁶ de acuerdo a Climate Action Tracker²⁷ y que es probable que, de acuerdo a las políticas actualmente implementadas en el país, no sea cumplida.

Por lo anterior, creemos que sería recomendable incorporar el precio social del carbono en la inversión pública como una meta en la contribución determinada a nivel nacional (NDC), ya que tal compromiso no sólo lo dotaría de mayor obligatoriedad, sino que también permitiría evaluar cómo el precio social del carbono ayudar a cumplir la meta chilena.

Adicionalmente sería necesario incorporar la NDC en la futura Ley de Cambio Climático, tal como lo demuestra la experiencia peruana y mexicana, permitiendo así contar con una política de Estado en esta materia.

Sin perjuicio de que Chile ya ha avanzado en esta política (y de modo considerable en comparación a los otros países objeto del estudio) recomendamos su incorporación en la NDC como una meta de desarrollo progresivo, obligándose a aumentar el valor del precio social del carbón conforme avanzamos a una economía carbono neutral²⁸. Esta medida dotaría sistematicidad a la política chilena en su lucha contra los efectos del cambio climático, y también, otorgaría publicidad al mecanismo, incorporándose como una acción concreta para la mitigación de contaminantes climáticos, lo que no sólo serviría para su mayor conocimiento en el país, sino que podría ser visto como una innovación a imitar a nivel internacional.

²⁶ En esta categoría Climate Action Tracker incluye a los compromisos que no son consistentes con mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2°C y menos con el límite de los 1.5°C mencionados en el artículo 2.1.a. del Acuerdo de París. Por lo anterior, estima que, si las metas de todos los gobiernos estuvieran en este rango, el aumento de la temperatura estaría entre 3°C y 4°C.

²⁷ Disponible en climateactiontracker.org/countries/chile/ Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

²⁸ Sin embargo, hay que tener en cuenta que la estimación del Precio Social de Carbono requiere una carga de trabajo importante y consecuentemente un presupuesto de mayor envergadura, por lo que una eventual modificación de la meta estimada exigiría un apoyo presupuestario al Ministerio de Desarrollo Social o un fondo diferenciado para llevar a cabo tal tarea.

II. Costa Rica

A. Marco normativo

El sistema de presupuesto público de la República de Costa Rica es elaborado por el Poder Ejecutivo a través de la Dirección Nacional de Presupuesto Nacional²⁹, que lo presenta a la Asamblea Legislativa. Este ente, dicta la ley de presupuesto definitiva, que debe ser aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año. Así mismo, se establece a nivel constitucional que a la Asamblea Legislativa le corresponde aprobar o rechazar los empréstitos o convenios similares que afecten el crédito público³⁰.

La Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, establece en el artículo 4 que el presupuesto público debe sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo (PND)³¹, siendo este el "marco global que orientará los planes operativos institucionales" de modo que el presupuesto público debe responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados. Además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en dicho cuerpo legal.

Complementariamente, el Decreto Ejecutivo 38321-PLAN, Reforma Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, establece en el Artículo 2º la modificación, entre otros de los artículos 52 y 53 del "Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación" (Decreto Ejecutivo 37735-PLAN). Artículo 52.-De la presupuestación de las Inversiones Públicas. El Ministerio de Hacienda deberá realizar la asignación presupuestaria de las inversiones de la Administración Central en proyectos y programas establecidos en el BPIP. Los entes y las empresas públicas presupuestarán las

²⁹ Artículo 177 de la Constitución Política de la República de Costa Rica Y artículo 32 de la Ley N° 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

³⁰ Artículo 121 N° 15 CPR.

³¹ Para el periodo 2019-2022, el Plan Nacional de Desarrollo se denomina "Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022".

inversiones de acuerdo con el BPIP y estos presupuestos serán aprobados por la Contraloría General de la República cuando cumplan con esta disposición.

El órgano encargado de elaborar el PND es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)³², quien ejecuta el PND mediante el Sistema Nacional de Planificación (SNP), definido como un conjunto de procesos que se expresan en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación en los niveles nacional, regional y local con el propósito de promover la racionalización en la toma de decisiones, la definición de las políticas de desarrollo y la orientación en la asignación de los recursos públicos. Este sistema se organiza en seis subsistemas, a saber: Planificación del Desarrollo, Gestión Pública, Planificación Regional, Inversiones Públicas, Seguimiento y Evaluación y Cooperación Internacional, según lo establece el Decreto Ejecutivo 37735-PLAN.

El subsistema de Inversiones Públicas del SNP se estructura a partir del "Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica" (SNIP) el cual es implementado mediante la Ley N°5525, Ley de Planificación Nacional. El marco legal de la inversión pública se complementa con la Ley N° 7010, Ley sobre Contratos de Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros y la Ley N°8131. Este bloque normativo otorga al MIDEPLAN las potestades sobre control y registro de la inversión pública y el endeudamiento del Estado.

El principal elemento del marco normativo del SNIP, es la Ley N°5525 que constituye la columna vertebral del Sistema Nacional de Inversión Pública. A nivel regulatorio este marco normativo se complementa por el Decreto Ejecutivo N°37735-PLAN de 2013, que establece el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, el Decreto Ejecutivo 34694 Reglamento para la Constitución del Sistema Nacional de Inversión Pública y el Decreto Ejecutivo vigente que establece el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, el cual hoy corresponde al N° 41187-MP-PLAN.

En 1994 por medio de la Ley N°7376, Contrato de Préstamo con el BID para IV Etapa del Programa de Preinversión, se incorpora un instrumento financiero para "facilitar recursos a las instituciones de los sectores público y privado para la elaboración de estudios de proyectos denominados de preinversión, y promover el logro de los objetivos establecidos en el PND". El Contrato de Préstamo 569/OC-CR, suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo, establece las condiciones básicas de operación del Fondo de Preinversión y el Decreto 24658-PLAN del 21 de setiembre de 1995 regula y complementa dicho fondo.

Las instituciones, de acuerdo con las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública³³, realizan el proceso del registro y actualización de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) en línea a través de la página web del Mideplan, en donde se adjunta la siguiente información digital (norma 1.4):

- Carta oficial firmada por la máxima instancia institucional o del Jeraarca del ministerio, dirigida a la Unidad de Inversiones Públicas del MIDEPLAN, solicitando el registro del proyecto en el BPIP. Se puede adjuntar el documento con firma digital o escanear el original firmado.
- El documento digital de perfil, prefactibilidad o factibilidad del proyecto, formulado y evaluado según lo establecido en la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública del SNIP.
- El aval del proyecto firmado por el Ministro Rector correspondiente.

³² Ver <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/q1Q3Cd4EQ7iPLYPUVgatLw> Último acceso 22 de enero de 2019.

³³ El Decreto Ejecutivo 35374, establece las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública.

- La documentación complementaria cuando se requiere justificar alguna etapa a realizar del proyecto como por ejemplo: términos de referencia de los estudios de preinversión (prefactibilidad y factibilidad) o el cartel de licitación (ejecución).

B. Ámbito de aplicación

El ámbito de cobertura del SNIP, se explica a partir del marco legal del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y la cobertura de este Sistema, en la Ley N°5525 Ley de Planificación Nacional del 2 de mayo de 1974 estipula en sus artículos 3 y 9 lo siguiente:

“Artículo 3º.- Constituirá el Sistema Nacional de Planificación los siguientes organismos:

- El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales.
- Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.”

“Artículo 9.- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.”

De acuerdo al dictamen C-018-2017 de la Procuraduría General de la República, el SNP está constituido por el Poder Ejecutivo y sus órganos, por la Administración Descentralizada y las entidades públicas locales y regionales.

Por otro lado, en relación con el ámbito de aplicación del SNP el Decreto Ejecutivo 37735-PLAN del 6 de mayo de 2013, Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, en su Artículo 3 indica lo siguiente: “...se aplicará a todo el Sector Público, incluyendo las empresas públicas, con excepción de los órganos o entes con autonomía política o independencia garantizada constitucionalmente y de los entes y empresas públicas que operan bajo régimen de competencia, quienes podrán participar en la aplicación de este Reglamento según convengan, conforme al principio de debida coordinación interinstitucional...”

De tal manera, el decreto reconoce la cobertura del SNP respetando la disposición legal de la Ley N°5525, además de otras leyes especiales y la autonomía reconocida en la Constitución Política a ciertas instituciones.

Complementariamente, el Artículo 13 del Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H del 1 de Julio de 2008 indica que: “forman parte del SNIP todas las instituciones del Sector Público con excepción de las Universidades, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los bancos públicos...”

Considerando todo lo anterior, la Procuraduría General de la República (PGR), según el Dictamen C-018-2017, enuncia que el SNIP aplica únicamente al Poder Ejecutivo y sus órganos, a la Administración Descentralizada y las entidades públicas locales y regionales, así como a las empresas públicas (salvo que el legislador las exceptúe expresamente), quedando fuera del ámbito de cobertura el Poder Ejecutivo y Judicial, la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social, las Universidades Estatales, las Municipalidades, los bancos del Estado y los entes públicos no estatales, así como aquellos que actúen bajo régimen de competencia (como por ejemplo el ICE y sus empresas, y el INS).

Sin embargo, algunas instituciones que no están bajo la cobertura del SNIP, por coordinación interinstitucional se ajustan de manera voluntaria a la normativa correspondiente a los componentes del SNIP.

Por otro lado, en cuanto al tema de endeudamiento público se debe seguir lo enunciado en la Ley N°5525, en el Artículo 10 que menciona que: "Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del MIDEPLAN".

Asimismo, la Ley N°7010, Ley de Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros en el Artículo 7 establece que : "Ninguna institución pública del sector descentralizado ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del cincuenta por ciento de las acciones 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".

Igualmente, el Decreto Ejecutivo 35222-H, Reglamento para Gestionar la Autorización para la Contratación del Crédito Público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás órganos establece que toda institución del Estado debe tener el aval del MIDEPLAN para iniciar trámites con el fin de obtener créditos en el exterior o contratar créditos internos.

En síntesis, todas las instituciones públicas que requieran endeudamiento público, externo o interno, deben ajustarse al marco legal mencionado.

C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública

El artículo 11 inciso j, del Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, designa a la Unidad de Inversiones Públicas del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica la función de "Coordinar con la Unidad de Preinversión de MIDEPLAN la realización de estudios de preinversión y coordinar con la administración del Fondo de Preinversión el financiamiento de estudios de proyectos contemplados en el PNIP y el Plan Nacional de Desarrollo que cuenten con opinión técnica favorable del SNIP".

En el mismo sentido el artículo 16 incisos b, c y d define como parte de las responsabilidades de las instituciones formuladoras "Presentar sus proyectos de inversión de conformidad con las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos dictadas por MIDEPLAN y aportar los documentos y anexos que se exijan a la respectiva rectoría" así como "efectuar los estudios de preinversión de acuerdo con las herramientas metodológicas vigentes" y "presentar el estudio de preinversión, cuando éste se requiera, acompañado de antecedentes complementarios de la información según sector de la actividad económica".

El Decreto Ejecutivo 23323-PLAN crea el Área de Planificación Regional, que dentro de sus funciones está la de proponer la política de planificación para el desarrollo de las diferentes regiones del país y la de dirigir el Subsistema de Planificación Regional.

Según el Decreto Ejecutivo 39453-MP-PLAN Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) constituyen la instancia regional que coordina y articula políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo del espacio regional (artículo 4 inciso c).

Por su lado la Ley 8801 Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades crean los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), como instancias de coordinación política entre el Gobierno Local y los diversos entes públicos con representación

cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local (artículo 18).

Para la evaluación del proyecto, las instituciones cubiertas por el SNIP deberán determinar la rentabilidad y conveniencia del proyecto a través del análisis financiero y económico-social.

El Análisis Financiero, utiliza los indicadores de Valor Actual Neto (VAN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR), haciendo flujos de caja de acuerdo con los precios de mercado.

En caso de que los proyectos no generen ingresos se realiza un análisis de costo, para aplicar una tasa social de descuento (fijada en 8,31%), calculando el Valor Actual de los Costos (VAC) para comparar proyectos a través del Costos Anual Equivalentes (CAE).

Por otro lado, el Análisis Económico-Social, es de carácter complementario y permite incorporar criterios de beneficio social e impacto macroeconómico, utiliza indicadores Valor Actual Neto Económico (VANE) y la Tasa Interna de Retorno Económico (TIRE), las relaciones costo beneficio y costo efectividad. Intentando medir el impacto que el proyecto generará en la redistribución de la riqueza y el bienestar general de la sociedad.

Además de las evaluaciones financiera y económica-social, la viabilidad técnica del proyecto o programa también depende de la realización de otros estudios en materia de recursos naturales y humanos, ingeniería (incluyendo planos, especificaciones y diseño final, entre otros).

La Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública recomienda que para realizar la evaluación económico-social de un proyecto se utilicen los precios sociales determinados por MIDEPLAN.

De este modo, queda en manos de las unidades ejecutoras incorporar en la formulación de los proyectos estos precios.

En la página web del Ministerio se acompaña una lista de bienes transables y bienes no transables referente al estudio "Metodología sobre el cálculo de precios sociales para el análisis económico de proyectos de inversión Pública en Costa Rica" que contiene 183 bienes. Sin embargo, no se menciona explícitamente el carbono dentro de ellos. De la misma manera, el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 no incorpora explícitamente el precio social del carbono en sus criterios; sin embargo contiene metas relacionadas con la reducción de la huella del carbono.

D. Criterios de evaluación de la inversión pública

1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública

La definición de criterios de evaluación para la inversión pública se encuentra plasmados principalmente en la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en Costa Rica de 2010 y en documentos calificados como Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública³⁴.

³⁴ <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/aEgsugBARIKotl-oAfURHg> Último acceso 22 de enero de 2019.

2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior

Los lineamientos, metodologías y herramientas son instrumentos de carácter normativo, para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos de interés gubernamental.

Se trata de instrumentos que tienen obligatoriedad para el órgano revisor y para el órgano que diseña el proyecto de inversión pública, de acuerdo a la normativa vigente.

Por otra parte, la institución que envíe proyectos de inversión debe ajustarse a las definiciones metodológicas establecidas por el MIDEPLAN, toda vez que los proyectos se evaluarán conforme a tales lineamientos.

3. Síntesis

Costa Rica tiene una normativa clara en materia presupuestaria, que contempla un SNIP instituido a nivel legislativo por la Ley N°5525. El SNIP opera a nivel nacional y a nivel regional, depende del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Sin duda el modelo de Costa Rica es uno de los más claros en cuanto a procedimientos y etapas de evaluación de proyectos, así como de las instituciones con competencias para tomar estas decisiones. El sistema es transparente y ha actualizado sistemáticamente sus guías, teniendo planes actualizados de desarrollo para orientar la inversión pública.

En Costa Rica se ha realizado la evaluación económica social (costo- beneficio) por parte de las instituciones del sector público y a partir del año 2017, ésta se ha fortalecido con la consideración de los valores de los precios sociales por parte de MIDEPLAN, lo cual está en el proceso de la implementación por parte de las instituciones, según la tipología de proyectos establecida. Así mismo, se está trabajando en una herramienta para la priorización de proyectos.

Todos los proyectos de formación de capital físico deben realizar una evaluación económica-social, donde el enfoque es de costo-beneficio y desde el año 2017, las instituciones deben aplicar los nuevos precios sociales.

En la etapa de diseño de proyecto la Unidad Ejecutora que propone el proyecto deberá incorporar los precios sociales en su propuesta. En la etapa de evaluación del proyecto el MIDEPLAN al realizar la evaluación económico-social del proyecto deberá considerar el análisis costo beneficio utilizando los precios sociales. La aplicación de los precios sociales la debe realizar la institución encargada del proyecto desde la etapa de perfil, incluyendo la prefactibilidad y factibilidad del proyecto.

El artículo 3 del Acuerdo de París señala que con miras a alcanzar el propósito de este "En sus contribuciones determinadas a nivel nacional a la respuesta mundial al cambio climático, todas las Partes habrán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen en los artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 13 del presente Acuerdo". En el caso de la NDC de Costa Rica, el país "reafirma la aspiración de orientar su economía hacia la Carbono Neutralidad para el año 2021, como parte de sus acciones voluntarias pre 2020." Además "se compromete a un máximo absoluto de emisiones de 9.374.000TCO₂eq netas al 2030 (...)"³⁵.

Este compromiso "implica una reducción de emisiones de GEI de 44%, comparado con un escenario Business As Usual (BAU), y representa una reducción de emisiones de GEI de 25%

³⁵ Véase <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=CRI> Último acceso 21 de enero de 2019.

contrapuesto con las emisiones de 2012. Para lograr su meta, Costa Rica tendrá que reducir 170.500 toneladas de GEI año con año, hasta el 2030³⁶.

Al respecto es posible afirmar que sería recomendable incorporar el precio social del carbono en la inversión pública como un mecanismo adicional para lograr la carbono neutralidad declarada para el año 2021. Y la meta de reducción del 25% de las emisiones para el año 2030. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, sostiene respecto de la descarbonización de la economía que "las políticas públicas en esta materia son de suma importancia para el cumplimiento del propósito de la descarbonización de la economía. Sin embargo, se debe tener en claro que el impacto de éstas quizá no logre evidenciar un impacto como el que se quisiera en el corto plazo, no obstante, con la puesta en práctica del "Plan para la Descarbonización: un plan estratégico para Costa Rica 2018-2050" y las medidas de intervención estratégica plasmadas en el PNDIP se puede llegar a una desaceleración de las emisiones de CO₂ en el mediano y largo plazo"³⁷.

Por otro lado, se indica que los elementos más relevantes para lograr este desafío consisten en el crecimiento económico y la incorporación de nuevas tecnologías. En este aspecto el Plan sostiene que "se espera que el uso de nuevas tecnologías juegue un papel primordial para reducir el impacto en el medio ambiente y crecer de manera sostenible." Estableciendo como dos elementos claves para alcanzar las metas el desarrollo agropecuario, pesquero y rural sostenible y la inversión en infraestructura, Movilidad y Ordenamiento Territorial. Consideramos que la incorporación del precio social del carbono en la evaluación de los proyectos que se financiarán con fondos públicos, son un instrumento idóneo para fomentar el recambio tecnológico en estas materias, puesto que permitiría seleccionar aquellos proyectos que efectivamente producen un impacto en la disminución de emisiones de GEI.

³⁶ Ib. ídem.

³⁷ https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ka113rCgRbC_ByIVRHGgrA Último acceso 21 de enero de 2019.

III. Honduras

A. Marco normativo

La Constitución Política de la República de Honduras otorga al Presidente de la República la administración general del Estado, y dentro de sus atribuciones se encuentra "hacer que se recauden las rentas del Estado y reglamentar su inversión"³⁸. En esta misma línea, respecto al presupuesto nacional, la Constitución señala que el proyecto presupuestario de la Nación se debe presentar por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional³⁹, quien debe aprobar anualmente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos tomando como base el proyecto remitido por el Ejecutivo, debidamente desglosado y debiendo resolver sobre su modificación. También corresponde al Congreso su aprobación anual y la consideración de "los Presupuestos debidamente desglosados de Ingresos y Egresos de las instituciones descentralizadas"⁴⁰.

Lo concerniente a la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Presupuesto⁴¹.

Dicho texto legal, cuyo objeto es regular y armonizar la administración financiera del sector público, aborda la inversión pública en su Título III, entre los artículos 55 y 63, en sus tres capítulos, que hablan sobre las normas comunes, la organización y competencia y el programa de inversión pública.

El órgano rector del sistema de administración financiera del sector público -que debe funcionar en forma articulada con los sistemas y/o subsistemas de inversión pública⁴², es la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, la que se divide en la Subsecretaría de Finanzas y Presupuesto y en la Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública⁴³. Dentro de la Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública se encuentra la Dirección General de Inversiones Públicas, que es la responsable de la programación de

³⁸ Artículo 245 N° 26 de la Constitución Política de la República de Honduras.

³⁹ Artículo 367 de la Constitución Política de la República de Honduras.

⁴⁰ Artículo 205 N° 32 y 33 de la Constitución Política de la República de Honduras.

⁴¹ Artículo 368 de la Constitución Política de la República de Honduras.

⁴² Artículo 4° de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto N° 83-2004; 21.06.2004).

⁴³ Artículo 59 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo PCM-008-97 (02.06.1997).

la inversión pública⁴⁴. La Dirección General cuenta con las Unidades de Preinversión, Programación de Inversiones, Análisis, Seguimiento y Evaluación de Proyectos y Banco Integrado de Proyectos.

De acuerdo con esta ley, la inversión pública “está constituida por los recursos asignados a las actividades y proyectos que tienen por objeto y resultado el incremento de los activos no financieros de las entidades que integran el Sector Público y los bienes de dominio público, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productiva de bienes y de prestación de servicios”⁴⁵.

En complemento a esta definición, las Normas Técnicas de Inversión Pública⁴⁶ establecen que la inversión “comprende un conjunto de principios, políticas, normas, metodologías y procedimientos comunes a todas las Instituciones Públicas” con el objeto “priorizar, formular, financiar, ejecutar, monitorear y evaluar los programas y proyectos que conforman el programa plurianual de Inversión Pública, que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo se definan para áreas y sectores prioritarios como opciones más convenientes en términos económicos y sociales para el país”.

B. Ámbito de aplicación

Las Normas Técnicas de Inversión Pública de 18 de abril de 2006 (Acuerdo Ministerial 0321)⁴⁷ establecen que estas normas son de uso y aplicación obligatoria por parte de todas las entidades del Sector Público que ejecutan actividades de inversión pública y que estén comprendidas en el objetivo de la ley. En ese sentido no se establecen limitaciones basadas en los distintos niveles de gobierno o tipos de proyectos sometidos al sistema de inversión. Sin embargo, la Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública limita el análisis costo beneficio al caso de: “los proyectos cuyos impactos sean valorables económicamente y cuyo tamaño produzca efectos significativos”.

En el ámbito subnacional la administración interviene a nivel municipal, teniendo como marco de referencia normativa el artículo 2 numeral 4) de la Ley Orgánica de Presupuesto del Estado, decreto 84-2004, que determina el ámbito de aplicación y extensión de la ley sobre los gobiernos locales, constituyendo en un referente obligatorio para el desarrollo de normas específicas creadas en el ámbito de su autonomía local⁴⁸.

C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública a nivel nacional y subnacional

De acuerdo con la Ley de Orgánica del Presupuesto⁴⁹ corresponde a la Dirección General de Inversiones Públicas la dictación de normas técnicas y directrices para la formulación de programas y proyectos de inversión pública. Dentro de sus funciones, también debe “evaluar los programas y proyectos de inversión pública formulados por las instituciones del Sector Público, previo a su incorporación en el Programa Plurianual de Inversión Pública”⁵⁰ y otorgar asesoría “a las Secretarías de Estado y demás

⁴⁴ Artículo 60 N° 5 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo reformado por el Decreto Ejecutivo N° PCM-017-2011.

⁴⁵ Artículo 55.1 de la Ley de Orgánica del Presupuesto.

⁴⁶ Artículo 1° de las Normas Técnicas de Inversión Pública de 18.04.2006 (Acuerdo Ministerial 0321).

⁴⁷ Artículo 3° de las Normas Técnicas de Inversión Pública.

⁴⁸ Según lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución de Honduras, El territorio nacional se divide en departamentos, los que a su vez se dividen en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo de conformidad con la Ley.

⁴⁹ Artículo 58 N° 1 de la Ley de Orgánica del Presupuesto.

⁵⁰ Artículo 58 N° 3 de la Ley de Orgánica del Presupuesto.

Organismos del Sector Público, sobre las metodologías y criterios básicos para la definición y formulación de los programas y proyectos de inversión pública”⁵¹.

El Programa Anual de Inversión Pública Institucional es elaborado por las Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión de las Secretarías de Estado o las Dependencias que desempeñen dichas funciones en los demás Organismos del Sector Público, e integra el Plan Operativo Anual, con la finalidad de que se refleje en el anteproyecto de presupuesto institucional del ejercicio fiscal que corresponda⁵².

Las Normas Técnicas de Inversión Pública tienen como primeros objetivos la definición de los mecanismos y procedimientos para asegurar el adecuado ordenamiento de la Inversión Pública en las Instituciones del Sector Público y el establecimiento de los lineamientos, metodologías y parámetros para la organización, formulación, ejecución y evaluación ex ante y ex post de proyectos que deberían aplicar las Instituciones Públicas en sus Programas de Inversión Pública Plurianual, considerando los criterios de prioridades nacionales y sectoriales establecidos por el gobierno hondureño⁵³.

La gobernanza de la inversión pública en Honduras, se caracteriza⁵⁴ por contar con una centralización normativa (en que la Secretaría de Finanzas es el órgano rector, a través de la Dirección General de Inversiones Públicas en su condición de Órgano Técnico Coordinador del Programa de Inversión Pública, debiendo emitir “las normas técnicas y demás disposiciones que regirán el proceso” y velar por su aplicación) y con una descentralización operativa (de acuerdo a la ley “será responsabilidad de las Instituciones del Sector Público a través de los Órganos Superiores, Gerencias Administrativas, Unidades Ejecutoras y/o Administradoras de Proyectos, Unidades de Planificación y Evaluación de Gestión (UPEGs) y unidades equivalentes en la competencia de su gestión y desconcentración funcional y operativa, aplicar y difundir estas normas técnicas y demás disposiciones relativas que se emitan”).

La Secretaría de Finanzas, a través de la Dirección General de Inversiones Públicas⁵⁵ tiene que “1. Dictar normas técnicas, directrices, metodologías y procedimientos para la formulación, administración y evaluación de programas y proyectos de inversión pública, garantizando la implantación, adecuado funcionamiento y sostenibilidad del Banco Integrado de Proyectos (BIP), que permitan disponer en forma permanente de información oportuna y confiable de todos los proyectos de inversión que desarrollen las instituciones públicas en los distintos niveles”. Además, debe otorgar asistencia técnica a las instituciones públicas cuando lo soliciten; apoyar y fomentar la realización de estudios de preinversión⁵⁶ que justifiquen los proyectos que se ejecutarán por las instituciones públicas y ejecutar los análisis de preinversión, emitiendo las notas de prioridad en caso de ser procedente.

La Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública (2015) de la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de Finanzas, dictada en virtud de las facultades otorgadas en los artículos 58 N°1 de la Ley de Orgánica del Presupuesto y 6 de las Normas Técnicas de Inversión Pública, cuya segunda edición fue publicada en febrero de 2015, a pesar de considerar la evidente “importancia de evaluar todo proyecto de inversión pública, a fin de determinar si realmente alcanza una rentabilidad social mínima deseable, dados los recursos económicos con los que cuenta el Estado”, no hace mención alguna a los precios sociales, a diferencia de los otros países objetos del estudio.

⁵¹ Artículo 58 N° 6 de la Ley de Orgánica del Presupuesto.

⁵² Artículo 59 de la Ley de Orgánica del Presupuesto.

⁵³ Artículo 2° de las Normas Técnicas de Inversión Pública.

⁵⁴ Artículo 5 de las Normas Técnicas de Inversión Pública.

⁵⁵ Artículo 6 de las Normas Técnicas de Inversión Pública.

⁵⁶ El artículo 16 de las Normas Técnicas de Inversión Pública señala que la fase de preinversión “abarca todos los estudios que se deben realizar sobre un proyecto de Inversión Pública, desde que se concibe como idea hasta que se toma la decisión de su ejecución, postergación o abandono”. Esta fase comprende: idea, perfil de pre-factibilidad, factibilidad y diseño preliminar.

D. Criterios de evaluación de la inversión pública

1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública

La Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública incluye un Análisis Costo Beneficio “que integra los beneficios económicos que se generarán como consecuencia del proyecto, así como la valoración de todos los costos necesarios para la ejecución y operación del proyecto” y sugiere que éste se “aplique solo para los proyectos cuyos impactos sean valorables económicamente y cuyo tamaño produzca efectos significativos”.

2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior

La Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública es un documento infra legal y corresponde a un acto de la Administración Pública.

Las Normas Técnicas de Inversión Pública al referirse a los instrumentos técnicos⁵⁷ señalan dentro de ellos a los Manuales de Inversión Pública. De acuerdo con el concepto que otorgan estas normas, éstos “describen, para las instituciones que manejen recursos públicos, la metodología, técnicas, instructivos, formularios, requerimientos y procedimientos generales y específicos para hacer operativos los procesos de Formulación, Avance de la Ejecución Física y Financiera y Monitoreo y Evaluación del Programa de Inversión Pública, que integran las funcionalidades del Sistema de Administración Financiera Integrada y forman parte de estas normas técnicas”.

E. Síntesis

A diferencia de lo que sucede en Chile, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, en Honduras, pese a que existe una Guía Metodológica para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública publicada en el año 2015, no se hace mención alguna a la inclusión de precios sociales dentro de los criterios de evaluación de los proyectos.

Sin perjuicio de lo anterior, el lenguaje utilizado por el artículo 58 N°1 de la Ley de Orgánica del Presupuesto, que otorga a la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de Finanzas la facultad de dictar “normas técnicas y directrices para la formulación de programas y proyectos de inversión pública” y el artículo 6 de las Normas Técnicas de Inversión Pública que incluye la dictación de “metodologías y procedimientos” para la formulación, administración y evaluación de programas y proyectos de inversión pública, son lo suficientemente amplios para permitir la incorporación de los precios sociales dentro de una evaluación costo-beneficio, y, dentro de ellos, el precio social del carbono, lo cual será de discrecionalidad de la administración.

Lo anterior, iría en línea con la descripción de este tipo de análisis que hace la guía al mencionar que integra la valoración de todos los costos necesarios para la ejecución y operación de un proyecto. Sin embargo, cabe destacar que la guía hondureña sugiere que el análisis costo-beneficio aplique sólo a los proyectos cuyos impactos sean “valorables económicamente” y cuyo tamaño produzca “efectos significativos”. Lo anterior reduce su margen de aplicación al incorporar estas dos limitaciones.

⁵⁷ Artículo 10 N° 5 de las Normas Técnicas de Inversión Pública.

F. Precio social del carbono y NDC

Dado que en Honduras están estudiando la incorporación del precio social del carbono en la evaluación de inversiones públicas como una manera de cumplir armónicamente con su NDC y sus políticas climáticas, pareciera adecuado incluir la consideración de los precios sociales y, en específico, del carbono en la evaluación de proyectos regulada por la Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública y en la revisión de la NDC.

En la actual Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional de septiembre de 2015⁵⁸, se señala que, a nivel nacional, la Ley de Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y la Ley Agroforestal para el Desarrollo Rural, “articulan la política pública en varios ejes fundamentales encaminados a tener un desarrollo bajo en carbono y resistente a los efectos del cambio climático que promueva la adaptación y traiga co-beneficios a la población”. De esta manera, la incorporación del precio social del carbono en las inversiones públicas no haría sino contribuir a la articulación y armonización de la política climática hondureña.

⁵⁸ Disponible en www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Honduras%20First/Honduras%20INDC_esp.pdf Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

IV. Panamá

A. Marco normativo

La Constitución de la República de Panamá (CPR) en el Capítulo 2º del Título IX, sobre Hacienda Pública, regula el Presupuesto General del Estado, definiendo que será el Poder Ejecutivo el encargado de la elaboración del proyecto de presupuesto y el Legislativo, el responsable de su examen, modificación, rechazo o aprobación⁵⁹. De esta manera, es atribución del Presidente de la República, con la participación del Ministro de Economía y Finanzas (MEF)⁶⁰, enviar a la Asamblea Nacional el proyecto de presupuesto⁶¹. El Presupuesto General del Estado tiene carácter anual y debe contener la totalidad de inversiones, ingresos y egresos del sector público a nivel nacional⁶².

La Ley N° 97, del 21 de diciembre de 1998, creó el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), asignándole funciones en materia de economía, inversiones públicas y desarrollo social. Destacan las funciones de diseñar las políticas públicas económicas de corto, mediano y largo plazo, así como la estrategia social y la de programar las inversiones públicas⁶³.

En 2001, mediante el Decreto Ejecutivo N°148 del Ministerio de Economía y Finanzas, de fecha 31 de diciembre, se creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), definido como "el conjunto de políticas, normas, procesos, metodologías y sistema de información para la formulación, evaluación, capacitación y seguimiento de los proyectos de inversión del sector público"⁶⁴.

De acuerdo con esta normativa es la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) dependiente del Viceministerio de Economía del MEF, el organismo encargado de promover la planificación,

⁵⁹ Artículo 267 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁶⁰ Artículo 2.B. N°1 Ley N°97/1998.

⁶¹ Artículo 184 N°7 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁶² Artículo 268 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁶³ Artículo 2.A. Ley N°97/1998.

⁶⁴ Artículo 1º del Decreto Ejecutivo N°148/2001.

monitoreo y evaluación de la inversión pública no financiera del Estado, a través del SINIP⁶⁵. La orgánica de esta institución se complementa por el resuelto 779/2001 del Ministerio de Economía y Finanzas que define los objetivos, funciones y estructura de sus diversas unidades.

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo establece que la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), antes de iniciar la discusión presupuestaria con cada unidad ejecutora para la elaboración del presupuesto de inversiones, deberá verificar que cada proyecto cuente con el dictamen favorable de la Dirección de Programación de Inversiones⁶⁶. El artículo 8 de este Decreto dispone que: "Antes que se asignen los recursos para los proyectos de inversión para la vigencia presupuestaria correspondiente, los mismos deben ser aprobados conjuntamente entre la Dirección de Programación de Inversiones, Dirección de Presupuesto de la Nación y la entidad interesada". En este sentido, el artículo 9° del Decreto cierra el sistema al establecer que: "Las instituciones del Gobierno Central, Descentralizadas y las Empresas Públicas, podrán incorporar a sus respectivos proyectos de inversiones públicas, sólo aquellos proyectos que cuenten con dictamen técnico favorable de la Dirección de Programación de Inversiones".

El 2008, se dictó la Ley N°34, de 5 de junio, sobre Responsabilidad Social Fiscal. En ella se establece que el Plan Estratégico del Gobierno debe contener la situación de los pasivos contingentes y otros riesgos que podrían afectar la ejecución presupuestaria. El artículo 23 de este cuerpo legal define que "los proyectos de inversión tendrán que contar con estudios de costo y beneficio social si son mayores de diez millones de balboas (B/.10,000,000.00) y de prefactibilidad en caso de montos menores. Los estudios pertinentes de los proyectos de inversión pública, junto con la disponibilidad de recursos, permitirán priorizar las inversiones públicas." De acuerdo a lo anterior la definición de los proyectos que se someten al sistema de evaluación, dependerá de su envergadura.

En 2014, mediante el artículo 12 de la ley 25/2014 denominada Ley de moratoria, se modificó la ley N°34/2008, definiendo que corresponde un estudio de costos y beneficios social sólo "si el monto es igual o mayor de 0.1% del Presupuesto General del Estado", en caso de ser inferior a este porcentaje y ser mayor a 5 millones de balboas (B/.5,000,000.000) bastará con uno de preinversión⁶⁷.

Posteriormente en 2018, se modificó nuevamente la ley 34/2008, esta vez por medio de la Ley N° 51, de 10 de octubre de ese año. Esta nueva normativa vino a establecer límites para la inversión del Sector Público no financiero, insertándose como cota superior para las inversiones gestionadas por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP).

En términos generales el SINIP establece un proceso para asignar recursos a determinadas actividades de las que se espera un rendimiento, definiendo un sistema de costos y beneficios que se analizan en tres etapas: un estado embrionario o Etapa de Pre-inversión de la actividad, una etapa de inversión e implementación de la actividad y una etapa de operación.

Cabe destacar que el Sistema Nacional de Inversión Pública de Panamá es apoyado por un Banco de Proyectos⁶⁸ que permite el seguimiento de cada proyecto de inversión mediante su caracterización y evaluación en un sistema de flujo, lo que permite el apoyo de las labores de las instituciones inversoras y del nivel central⁶⁹.

⁶⁵ Artículo 4° del Decreto Ejecutivo N°148/2001.

⁶⁶ Artículo 5° del Decreto Ejecutivo N°148/2001.

⁶⁷ http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/27653-C_2014.pdf. Último acceso 11 de noviembre de 2019.

⁶⁸ <http://siproy.mef.gob.pa/Capacitacion/Utilidades/Documentos/sobreBanco.aspx>. Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

⁶⁹ El Banco de Proyectos, se regula partir del artículo 2 de la Ley 97/1998, de los artículos 3°, 4° y 5° del Decreto Ejecutivo N°148/2001, y de los Resueltos N° 131 del MEF. Su existencia se reconoce expresamente en la circular MEF 20018 N°997, que se refiere al registro de los proyectos de Inversión. Disponible en: <http://siproy.mef.gob.pa/pro/Utilidades/Documentos/MarcoLegal.aspx>. Último Acceso, 11 de noviembre de 2019.

En este modelo se distinguen los proyectos de inversión según su nivel de complejidad, ya que algunos pueden requerir una inversión pública individual mientras que otros pueden ser de carácter complementario a otras iniciativas de inversión. Para facilitar su estudio el SINIP clasifica los proyectos de inversión como Simple Proyecto, Programas, Proyecto Complementarios o Estudios Básicos. Cada categoría tiene los mismos contenidos, diferenciándose solamente en el grado de profundidad con que deben abordar. De esta manera, los parámetros de complejidad y la magnitud de cada proyecto, llevará a que en la evaluación ex ante se requieran estudios a nivel de perfil, de prefactibilidad, de factibilidad o de diseño.

Desde la perspectiva del proceso de evaluación social de los proyectos de inversión, es posible identificar las siguientes etapas⁷⁰:

- El proyecto se prepara por la Institución o Unidad Ejecutora, la que debe determinar el problema, su magnitud, los recursos existentes para resolverlo y la necesidad e importancia de llevar a cabo la inversión.
- La evaluación del proyecto se inicia con la etapa de *identificación del proyecto*, que consiste en una etapa previa al ingreso a la DPI, de revisión institucional y sectorial en que la Institución Ejecutora con recomendación de la institución responsable del proyecto cumple el rol de filtrar las propuestas garantizando que se articule con los objetivos del Plan Sectorial y con el Plan Estratégico de Gobierno.
- A continuación, hay una etapa de *elegibilidad del proyecto*, en la que la DPI emite un *dictamen de elegibilidad* respecto de los proyectos que califican como proyectos de inversión, que sean originales y coherentes con la visión estratégica del gobierno. Se trata de un *check list* que realizan los analistas de proyecto de la DPI, valorando los requerimientos técnicos y metodológicos correspondientes.
- Se prosigue con la *formulación del proyecto* donde la DPI evalúa las propuestas en tanto etapas de preinversión (perfil, prefactibilidad y factibilidad) y carga de resultados (productos, impactos empleo, beneficiarios, calendario financiero). Este es un estudio más detallado que deberá incorporar análisis de riesgo y medidas de reducción del riesgo, a fin de sortear el examen de admisibilidad del proyecto.
- Luego pasa a la *solicitud de financiamiento* dentro de la propia institución, que definirá si ésta se solicitará para la partida presupuestaria vigente (con cargo a presupuestos extraordinarios) o la del próximo periodo (cargos ordinarios).
- Formulada la solicitud, el proyecto deberá pasar a la priorización de proyectos dentro de la misma institución planificadora, la que deberá dar un orden de prioridad y enviarlo a la DPI.
- La DPI deberá emitir un *Dictamen de Recomendación Técnica*, el que se pronuncia recomendando o no el proyecto, y los recursos solicitados.
- Finalmente, la Institución de Asignación Presupuestaria procede a *iniciar la inversión y ejecución del proyecto*.
- Adicionalmente se contempla el *Seguimiento de Proyectos* que debe llevar la DPI junto con la Unidad Ejecutora.

⁷⁰ Este proceso se detalla en la Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversiones Pública 2019, p. 13. Disponible en: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2019/04/GuiaMetodologicaGeneralFormulacionyEvaluacionProyectosInvPubl.pdf> Último acceso, 11 de noviembre 2019.

B. Ámbito de aplicación

Las normas del SINIP se aplicarán a todo el Sector Público, gobiernos locales incluyendo las empresas públicas⁷¹, con excepción de los órganos o entes con autonomía o independencia garantizada constitucionalmente y de los entes y empresas públicas que operan bajo régimen de competencia, quienes podrán participar en la aplicación de estas normas según convengan, conforme al principio de debida coordinación interinstitucional.

Como hemos mencionado anteriormente, el SINIP se aplica a toda inversión no financiera del Estado⁷². En este sentido según el objetivo que se persigue con la inversión, ésta se deberá clasificar en: Adquisiciones de bienes y servicios, infraestructura física social, infraestructura física económica.

La distinción de objetivos definidos en el proyecto de inversión constituye un primer filtro que garantiza que dicho proyecto se alinea con los objetivos declarados en las políticas definidas por el gobierno y del país⁷³.

En las evaluaciones que requieren estudios de prefactibilidad, factibilidad o de diseño se pueden aplicar evaluaciones económicas de rentabilidad social, incorporándose costos y beneficios sociales. En los proyectos que solo requieren un estudio de perfil, el análisis es demasiado genérico para aplicar esta clase de estudios.

C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública a nivel nacional y subnacional

La Dirección de Programación de Inversiones (DPI) debe promover la planificación, monitoreo y evaluación de la inversión pública no financiera, a través del Sistema Nacional de Inversión Pública, con el fin de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo planteados en el plan de gobierno. El Organigrama de la Dirección de Programación de Inversiones contempla una Subdirección, que administra el Departamento de Análisis de Proyectos, a su vez éste se divide en un Área de Análisis de Proyectos Sociales, Administrativos y de Justicia y un Área de Análisis de Proyectos de Infraestructura, Productivo y Ambiente. Son estas dos unidades administrativas las que tienen a cargo la evaluación de proyectos en la etapa pre-inversión del SINIP.

La estructura interna de la DPI, viene definida por la Resolución N° 008 del 23 de julio de 2008⁷⁴, por la cual se aprueba y adopta el Manual de Organización y Funcionamiento del Ministerio de Economía y

⁷¹ Según el artículo 5° de la Constitución de Panamá, "El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos".

⁷² El Sector Público no Financiero "Está compuesto por todas las entidades del Gobierno General y las Empresas Públicas No Financieras. Difiere del Sector Público total que incluye a las instituciones financieras públicas captadoras de depósitos y a la Autoridad del Canal de Panamá" según lo dispuesto en el número 31 del Artículo 7 de la ley 34 de 2008.

⁷³ De acuerdo con el artículo 16 de la Ley N°34 de 5 de junio de 2008, el órgano ejecutivo a través de la DPI debe elaborar un Plan Estratégico de Gobierno, el cual debe estar "enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional". Este plan se basa en cuatro ejes fundamentales: Una Estrategia Social, una Estrategia Económica, un Plan Quinquenal de Inversiones y una Programación Financiera. En este sentido los Acuerdos de la Concertación Nacional son definidos por la propia ley 34 de 2008, en el artículo 7 N°1 como aquellos "Acuerdos concertados en el Diálogo Nacional para la Concertación para el Desarrollo y que fueron firmados por los participantes y publicados en el documento de Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo el día 29 de octubre de 2007." Dentro de este modelo, el Órgano Ejecutivo elabora y publica un "Plan Quinquenal de Inversiones", que se actualiza anualmente, y detalla las iniciativas de inversión programadas por las entidades que conforman el Sector Público No Financiero. La actualización de este Plan corresponde a las instituciones inversoras coordinadas por la DPI. El plan vigente se puede consultar en: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/07/Plan-Estrategico-de-Gobierno-2015-2019-1.pdf>. Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

⁷⁴ Visto en: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/07/Manual-de-Organizacion-y-Funciones-del-MEF-Proceso-de-Actualizacion-2015-2.pdf> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

Finanzas, en este acto se definen las unidades internas de la Dirección, pero las facultades específicas de cada unidad se deben extrapolar de las potestades asignadas a la DPI a partir del Decreto Ejecutivo 148 de diciembre de 2001, el que en su artículo tercero otorgó la coordinación del SINIP a esta institución.

A nivel de gestión regional sus competencias emanan de la Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015, que modifica la Ley No.37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, con el objetivo general de fortalecimiento de capacidades, la transferencia de recursos necesarios a los gobiernos locales y la coordinación del Gobierno Central en la inversión pública.

Por su parte el Concejo Provincial⁷⁵, integrado por los representantes de Corregimiento de las respectivas Provincias⁷⁶, es el encargado de “preparar cada año, para la consideración del Órgano Ejecutivo, el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la Provincia y fiscalizar su ejecución”⁷⁷.

Según la “Guía Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública” la etapa de preinversión comprende cuatro niveles de elaboración del documento de proyecto correspondiente a: 1. la identificación, 2. perfil, 3. prefactibilidad y 4. factibilidad.

La DPI tendrá distintas clases de facultades según la subetapa de preinversión en que se encuentre, pero la más importante es la potestad de emitir el *Dictamen de Elegibilidad* a través del Banco de Proyectos y el *Dictamen de Recomendación Técnica*. Mediante estos la DPI podrá aprobar, rechazar o devolver el proyecto para que sea ampliado. Además, conocerá de las observaciones relacionadas a tales dictámenes.

La evaluación realizada por la DPI comprende la identificación de la problemática que resuelve y de su integración con las prioridades gubernamentales, el estudio de la población objetivo y análisis de mercado, evaluación financiera, económica y social, y de impacto ambiental que se debe acompañar.

En la etapa de evaluación del proyecto, se permite a la DPI priorizar el tipo de evaluación que utilizará para calificar el proyecto de acuerdo con los objetivos declarados en la etapa de formulación. Se distingue tres tipos de evaluación: financiera, económica y social, y de impacto ambiental.

La evaluación financiera de un proyecto utiliza precios de mercado para calcular costos y beneficios en términos monetarios, a fin de situar alternativas en orden jerárquico de rentabilidad. La evaluación económico y social, es complementaria a la financiera y permite incorporar criterios de beneficio social e impacto a nivel macroeconómico del país. La evaluación de impacto ambiental estudia los efectos que la acción propuesta pueda causar sobre un medio ambiente natural. El estudio y análisis de precios sociales se incorporan como sustitutos de los precios de mercado, para identificar el aporte de un proyecto al bienestar económico nacional, representando el verdadero costo oportunidad para la sociedad⁷⁸.

La Guía Genérica para Inversión Social de 2008, define que: “En el caso que no se puedan cuantificar los beneficios sociales, lo más probable es que solo pueda realizarse un análisis de costo eficiencia, comparando –a igualdad de efectos o beneficios– los costos de las distintas alternativas y eligiendo aquella de mínimo costo en valores actualizados.” Entre los precios sociales que se estiman aplicables se encuentra el precio social de la divisa y de la mano de obra⁷⁹.

Es importante advertir que la propia guía de 2008 propuso para una “primera etapa poner en funcionamiento el SINIP, promoviendo la formulación y evaluación de proyectos alternativos. En una segunda etapa, será posible y recomendable focalizarse en la “optimización” del sistema, a través de la

⁷⁵ El gobernador, los alcaldes y los legisladores de la provincia participan en los Consejos Provinciales, pero sólo con derecho a voz.

⁷⁶ Panamá está dividida en provincias; éstas en distritos, y los distritos en corregimientos, además existen comarcas indígenas que tienen rango de provincias.

⁷⁷ Artículo 255 N°3 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁷⁸ <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2019/04/GuiaMetodologicaGeneralFormulacionyEvaluacionProyectosInvPubl.pdf>
Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

⁷⁹ Ibid.

evaluación utilizando precios sociales de insumos y productos o servicios.” Sin embargo, hasta la fecha no se han publicado precios sociales oficiales por parte del MEF.

D. Criterios de evaluación de la inversión pública

1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública

Salvo la definición del artículo Art. 23 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (y sus modificaciones), no hay una indicación específica sobre el nivel de estudio que requiere cada etapa de evaluación, debido a que la guía está enfocada en un sistema procesal de validaciones consecutivas bajo un supuesto de respuesta lógica a la retroalimentación que se obtiene de cada etapa. En este sentido cada peldaño de la escala debe contener informes más precisos que los anteriores, pero finalmente depende del tipo de proyecto a evaluar la clase de estudio que se realizarán. Por ejemplo, las inversiones de carácter financiero no requerirán estudios de impacto ambiental, muy profundos, pero si irán generando la necesidad de estudios económicos más precisos conforme avancen.

A nivel de Precios Sociales el acápite 7.1.12 de la Guía Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública⁸⁰ trata la evaluación económica y social, definiendo que ésta es aplicable debido a que ciertos proyectos de interés social no cumplen con la proyección de rentabilidad financiera mínima, pero son básicos para solventar necesidades de grupos marginados y para mantener un equilibrio social adecuado. Desde esa perspectiva, sostiene que la evaluación económica y social permite efectuar una priorización de alternativas de proyecto, de acuerdo con su valor social por sobre el financiero.

Respecto del cálculo de los precios sociales para la economía, se indica que los principales rubros que pueden ser ajustados a precios sociales, son:

- Mano de obra no calificada
- Mano de obra calificada
- Bienes comercializables y no comercializables

2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior

El artículo 2 de la Ley 97 de 1998 otorga al Ministerio de Economía y Finanzas la potestad de “diseñar, *normar* y coordinar, con la colaboración de las demás dependencias del Estado y de acuerdo con la orientación del órgano ejecutivo, las propuestas de las políticas públicas económicas, de corto, mediano y largo plazo, así como la estrategia social de acuerdo con las orientaciones emanadas del Gabinete Social, y programar las inversiones”.

En este orden de ideas, la Letra a) del artículo 4° del Decreto Ejecutivo 148 de 2001, otorga a la DPI la función de “establecer y elaborar sobre la base de las políticas nacionales y sectoriales, una política anual de inversión pública, las metodologías, precios sociales, e indicadores de seguimiento para la gestión de inversiones públicas”.

Ahora, las potestades específicas para desarrollar guías metodológicas en las que se puede incorporar el precio social del carbono, y en general, los precios sociales, corresponden a atribuciones

⁸⁰ Ver en: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2019/04/GuiaMetodologicaGeneralFormulacionyEvaluacionProyectosInvPubl.pdf> Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

discrecionales que se le otorgan a la unidad correspondiente (DPI) por delegación⁸¹ de atribuciones del Ministerio para la ejecución de las funciones otorgadas a este por ley.

En este sentido es posible afirmar que las metodologías son lineamientos de orden infra legal dictaminados por las autoridades en ejercicio de sus competencias discrecionales, cuya fuerza obligatoria emana de la investidura de la autoridad que la dicta, siendo vinculantes para los funcionarios públicos de menor jerarquía a la autoridad que las dictó. En el caso de la Guía Metodológica del SINIP, ésta define los instrumentos de acción, entre los cuales se encuentran las Normas Técnicas que establecen “parámetros en la gestión de la inversión a través de la definición de procesos ordenados y sistemáticos que faciliten y guíen la gestión del SINIP”, las cuales son interpretados a la luz de ciertos principios: Planificación, calidad, equidad, pertinencia, transparencia, legalidad, simplicidad, coordinación y efectividad.

3. Síntesis

Panamá tiene una normativa clara en materia presupuestaria, que contempla un Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) instituido a nivel reglamentario por el Decreto Ejecutivo N° 148/2001. El SINIP, es aplicable a nivel nacional y regional, depende del Ministerio de Economía y Finanzas, que es la institución responsable del sistema.

El sistema de precios sociales aún no se ha incorporado de manera sistemática en el SINIP, sin perjuicio de lo cual existe la posibilidad de integrarlos a partir de la evaluación económica y social en la etapa de Pre-Inversión. Actualmente algunas Guías Metodológicas que conforman los instrumentos del SINIP recomiendan el uso de precios sociales en la evaluación económico y social de manera complementaria a la evaluación financiera de un proyecto. Sólo se mencionan precios sociales relativos a la mano de obra calificada y no calificada y a los bienes comercializables y no comercializables, pero no hay ninguna metodología clara para utilizarlos, ni hay definiciones claras que permitan su estimación.

En general el modelo vigente en Panamá es bastante claro para el financiamiento de proyectos de inversión. Sin embargo, si se revisan las Guías Metodológicas recientes, además de establecer procedimientos genéricos propios de reglamentos no se advierte una profundización técnica suficiente en esta clase de instrumentos. En este sentido, las guías metodológicas subsecuentes a las de 2008, parecen ser más genéricas que aquella.

En cuanto a los procedimientos de evaluación nos parece extraño que los entes evaluadores puedan preferir una metodología según el objetivo del proyecto, puesto que la evaluación financiera, económica y social y de impacto ambiental puede ser analizada en cualquier proyecto de inversión no financiero, sin que ello implique un problema para su calificación. Por el contrario, el no ejecutar alguno de estos análisis puede implicar una decisión arbitraria o generar ventajas comparativas no justificadas entre proyectos.

⁸¹ Artículo 6 Ley 97 de 1998.

E. Precio social del carbono y NDC

Actualmente, la NDC de Panamá⁸² indica que “el Estado panameño reconoce que el cambio climático es una amenaza global importante en materia ambiental que incide en la población, los ecosistemas y todos los sectores productivos de la economía, así como también reconoce su responsabilidad común, pero diferenciada de participación en la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera “a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático global”. Para contribuir a ello “El NDC de Panamá, estimulará la reducción de GEI por parte del sector público y privado, además de brindar flexibilidad e incentivos para promover la transición hacia una economía baja en carbono”.

Establece, entre otros compromisos, la promoción del uso de otros tipos fuentes de energías renovables, en miras a lograr que el 30% de la capacidad instalada de la matriz eléctrica al 2050, provenga de fuentes de energías renovables, lo que tendrá un costo estimado de 2232 Millones de dólares. En ese contexto, el precio del carbono puede constituir un mecanismo de incentivo para promover la inversión pública en este ámbito.

⁸² Publicada en abril de 2016 y disponible en: https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Panama/1/Panama_NDC.pdf Último acceso: 11 de noviembre de 2019.

V. Nicaragua

A. Marco normativo

La Constitución Política de la República de Nicaragua regula el Presupuesto General de la República estableciendo que la Ley de Presupuesto General tiene como objeto la regulación de los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública⁸³. De acuerdo con la normativa constitucional, esta ley debe establecer los límites de gastos de los órganos del Estado y, junto con ello, indicar “las distintas fuentes y destinos de todos los ingresos y egresos, los que serán concordantes entre sí”.

La formulación del Proyecto de Ley Anual del Presupuesto⁸⁴, se encuentra a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público (MHCP), quien debe presentarlo al Presidente, y luego, en su nombre, someterlo a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación, la que junto con conocer, discutir y aprobar el proyecto⁸⁵, puede modificarlo bajo condición de no crear gastos extraordinarios, a menos que se haga por ley y mediante la creación y fijación al mismo tiempo, de los recursos para financiarlos. Una vez aprobado, es atribución del Presidente de la República la sanción y publicación del mismo⁸⁶.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con la Ley N° 290 de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, tiene como funciones⁸⁷ la administración de las finanzas públicas (debiendo, entre otras cosas, formular y proponer el anteproyecto de Ley de Presupuesto General al Presidente de la República, coordinar y dirigir la ejecución y control del gasto público, administrar el Registro de Inversiones Públicas del Estado (RIPE)) y dirigir las acciones de planificación, suscripción por delegación del Presidente de la República, administración, seguimiento, control y evaluación del impacto de la deuda pública interna y externa del Gobierno Central y Descentralizado).

⁸³ Artículo 112 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

⁸⁴ Artículo 113 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

⁸⁵ Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

⁸⁶ Artículo 150 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

⁸⁷ Artículo 95.1 de la Ley N° 290 de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

El Reglamento de la Ley N° 290, en especificación de la normativa legal, otorga a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la facultad de proponer al Presidente de la República la política presupuestaria y las normas para su ejecución “dirigiendo, coordinando y consolidando la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos de la República, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo aprobados por el Gobierno”⁸⁸. En tanto, que, determina que a la Dirección de Presupuesto le corresponde, entre otras cosas, la formulación de políticas, normas y procedimientos del Presupuesto General de la República, la formulación y proposición del Anteproyecto de Ley de Presupuesto General al Presidente de la República, y la administración del Registro de Inversiones Públicas del Estado (RIPE)⁸⁹.

A nivel subnacional⁹⁰, los municipios elaboran y aprueban anualmente su presupuesto, consignando los ingresos que razonablemente estimen obtener y los egresos que prevean, ateniéndose estrictamente al equilibrio entre ambos⁹¹. Por su parte, el Concejo Municipal es el encargado de “autorizar y supervisar los proyectos de inversión pública a ser ejecutados en el municipio y tomar las acciones legales pertinentes en la defensa del patrimonio e intereses del municipio”⁹².

Por lo que respecta al Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Nicaragua, la Constitución establece dentro de las atribuciones del Presidente de la República la dictación de decretos ejecutivos en materia administrativa⁹³. En uso de estas facultades, en el año 2001 se dictó el Decreto N° 61-2001 (09.07.2001) que junto con crear el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), establece las normas administrativas para su organización y funcionamiento.

De este modo, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas tiene dentro de sus objetivos y fines el “desarrollar la capacidad de análisis, formulación, evaluación y programación de la inversión pública, y contribuir a orientar, coordinar y mejorar los procesos de inversión pública y la medición de su impacto económico y social”⁹⁴. El Sistema Nacional de Inversiones Públicas, está compuesto por la Presidencia, la Vicepresidencia, los Ministerios de Estado, los entes descentralizados y desconcentrados, los Municipios en cuanto a los fondos que les son transferidos vía Presupuesto Nacional, el consejo y los gobiernos regionales autónomos y todas las instituciones o empresas que reciben fondos provenientes del Sector Público o en las que el Estado tenga participación accionaria⁹⁵.

B. Ámbito de aplicación

Dentro de las funciones y atribuciones del Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Nicaragua y con la finalidad de “facilitar la administración, racionalizar el proceso de Inversión Pública y procurar una asignación y ejecución eficiente de los recursos públicos” se encuentra el “asegurar que todas las iniciativas de inversión pública sean sometidas a una estricta evaluación técnica-económica que asegure su eficaz ejecución”⁹⁶.

⁸⁸ Artículo 95.1 del Reglamento de la Ley N° 290.

⁸⁹ Artículo 96 del Reglamento de la Ley N° 290.

⁹⁰ Según lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución de Nicaragua, “Para fines de organización política, el territorio se divide en departamentos y éstos se subdividen en municipios. El departamento de Managua tiene, además, la jurisdicción local que se llama Distrito Nacional”.

⁹¹ Artículo 52.1 de la Ley N° 40 de Municipios con reformas incorporadas (14.01.13).

⁹² Artículo 28.8 de la Ley N° 40 de Municipios con reformas incorporadas.

⁹³ Artículo 150 N° 3 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

⁹⁴ Artículo 4.1 del Decreto N° 61-2001 (09.07.2001) sobre Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

⁹⁵ Artículo 5 del Decreto N° 61-2001.

⁹⁶ Artículo 3.2 del Decreto N° 61-2001.

En línea con lo anterior, la Ley General de Deuda Pública (Ley N° 477 de 29.08.2005) establece en su artículo 65 que el Sistema Nacional de Inversiones Públicas “regirá para todas las entidades del Sector Público que realicen inversiones públicas”.

Finalmente, el artículo 170 de la misma ley, que se refiere a la figuración presupuestaria prescribe que “Ningún organismo podrá iniciar proyecto alguno que no esté considerado en el Programa de Inversiones Públicas aprobado en el Presupuesto General de la República o en los Presupuestos Municipales y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica”.

C. Competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública a nivel nacional y subnacional

Para efectos de la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario, la inversión pública se define como “el gasto ejecutado por el Sector Público con el objetivo de incrementar, rehabilitar o mejorar la capacidad del país de producir bienes y/o servicios”⁹⁷.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe “realizar el seguimiento y control físico de los programas y proyectos de inversión pública que estén incluidos en el SNIP y que se financien con préstamos externos o internos, para lo cual deberá hacer las coordinaciones que considere necesarias”⁹⁸.

Por su parte, el Decreto N° 83-2003, establece respecto de la Secretaría Técnica de la Presidencia (actualmente el Comité Técnico de Inversiones del MHCP⁹⁹), que a ella le corresponde remitir la propuesta del Programa de Inversiones Públicas¹⁰⁰ anual a dicho Ministerio para su inclusión en el proyecto de Ley de Presupuesto General, antes de someterlo a la aprobación de la Asamblea Nacional¹⁰¹.

De acuerdo con Decreto N° 61-2001, la administración, comunicación y coordinación interinstitucional entre las instituciones que integran el Sistema Nacional de Inversiones Públicas está a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia (actualmente el Comité Técnico de Inversiones)¹⁰², en tanto que, el órgano rector interior del SNIP es la Unidad de Inversiones Públicas¹⁰³. Sin embargo, desde el año 2010, con la dictación del Decreto N° 19-2010 se dispone la adscripción del Sistema Nacional de Inversiones Públicas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “conservando dicho organismo administrativo sin solución de continuidad” todas las funciones establecidas en los Decretos N° 61-2001 y N° 83-2003¹⁰⁴. El Decreto de 2010, además, transfiere al MHCP la Rectoría y los órganos de Ejecución del SNIP, “quien deberá elaborar una propuesta con el fin de determinar la estructura funcional y las atribuciones de los órganos ejecutores transferidos”¹⁰⁵. Así, en la actualidad el órgano rector del SNIP es la Dirección General de Inversión Pública, dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁹⁷ Artículo 4 de la Ley N° 550 (29.08.2005) de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario.

⁹⁸ Artículo 56 de la Ley N° 477 General de Deuda Pública (29.08.2005).

⁹⁹ Véase nota N° 25.

¹⁰⁰ Artículo 3.1 del Decreto N° 83-2003 (03.12.2004) De funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP): “Para la aplicación y los efectos del presente Decreto se entenderá por: 1) Programa de Inversiones Públicas (PIP): es el conjunto seleccionado de proyectos de inversión pública, de alcance plurianual, compatibles con la programación económica y fiscal de largo plazo, cuya ejecución permitirá alcanzar las metas y objetivos sectoriales y nacionales, y maximizar el bienestar del país con los recursos disponibles”.

¹⁰¹ Artículo 7.7 del Decreto N° 83-2003.

¹⁰² Artículo 7° del Decreto N° 61-2001. Véase nota N° 25.

¹⁰³ Artículo 8° N° 1 del Decreto N° 61-2001.

¹⁰⁴ Artículo 1° del Decreto N° 19-2010 de reforma al Decreto N° 71-98, reglamento a la ley N° 290, ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo y sus reformas contenidas en los decretos N°s 3-2007, 21-2007 y 111-2007.

¹⁰⁵ Artículo 2° del Decreto N° 19-2010.

En la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario, se establecen como fines y objetivos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas¹⁰⁶:

- “Desarrollar la capacidad de análisis, formulación, evaluación y programación de los órganos y entidades del Sector Público que realicen inversiones públicas, así como contribuir a orientar, coordinar y mejorar los procesos de inversión pública y la medición de su impacto económico y social.
- Fortalecer la capacidad institucional del Sector Público en los procesos de formulación, ejecución y evaluación del gasto de inversión y apoyar su modernización (...)
- Facilitar los instrumentos para un mejor desarrollo y seguimiento de las inversiones públicas en las etapas de preinversión y evaluación de los proyectos.
- Coordinar el proceso de preparación del Programa de Inversiones Públicas en el marco de una estrategia económica y social de mediano y largo plazo.
- Apoyar a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (...) en la formulación presupuestaria anual y programación de mediano plazo de las inversiones públicas.
- Coordinar con las autoridades del Sector Público y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el nivel compatible de inversión pública y demás egresos relacionados con la programación económica y financiera del Sector Público.
- Mantener un inventario actualizado de todos los programas y proyectos de inversión pública en un soporte informático denominado Banco de Proyectos (...).”

Dentro de las funciones de la Dirección General de Inversión Pública¹⁰⁷ se encuentra la formulación y proposición de las normas administrativas operativas, metodológicas, guías, pautas y procedimientos que deberán cumplir todos los Programas y Proyectos de Inversión Pública que sean sometidos para su aprobación¹⁰⁸, para cuyo cumplimiento debe “elaborar y difundir las normas y procedimientos que rigen al SNIP y procurar su cumplimiento entre los organismos públicos que lo integran”, “elaborar pautas metodológicas de formulación y evaluación ex-ante de proyectos y difundir su aplicación por parte de los profesionales del sector público que formulan y evalúan los proyectos de inversión pública”, “elaborar y difundir las pautas metodológicas para la elaboración de términos de referencia para la contratación de estudios de prefactibilidad y factibilidad” y “elaborar y difundir pautas metodológicas de seguimiento y evaluación ex-post de proyectos”¹⁰⁹.

Por su parte, le corresponde al Comité Técnico de Inversiones la evaluación de la “consistencia de los programas y proyectos sometidos por las instituciones públicas al Presupuesto Nacional con las proyecciones presupuestarias de ingresos y gastos y la disponibilidad prevista de recursos externos”¹¹⁰.

¹⁰⁶ Artículo 166 de la Ley N° 550.

¹⁰⁷ El Decreto N° 61-2001 dice que estas funciones corresponden a la Unidad de Inversiones Públicas. Sin embargo, en línea con el Decreto N° 19-2010 el Sistema Nacional de Inversiones Públicas fue adscripto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público “conservando dicho organismo administrativo sin solución de continuidad” todas las funciones establecidas en los Decretos N° 61-2001 y N° 83-2003. Dado que este último decreto no señala a qué organismo específico del MHCP corresponden estas funciones, es de suponer que se refieren a la Dirección General de Inversión Pública del MHCP, entidad que es asesorada por el Comité Técnico de Inversiones y está compuesta por las Direcciones de Preinversión, Programación, Seguimiento y Desarrollo Banco de Proyectos.

¹⁰⁸ Artículo 10 N° 1 del Decreto N° 61-2001.

¹⁰⁹ Artículo 8° N° 2-5 del Decreto N° 83-2003.

¹¹⁰ Artículo 12 del Decreto N° 61-2001.

La preinversión es definida en Nicaragua como la “fase durante la cual se estudian los proyectos de inversión antes de decidir su materialización”¹¹¹⁻¹¹². El Decreto N° 83-2003 instituye que esta fase “comprende los análisis técnicos, económicos y financieros necesarios para identificar y seleccionar las alternativas de solución al problema o necesidad detectada, determinar los costos de inversión y los gastos que requerirá su operación e identificar y medir los beneficios esperados. Comparando los costos y beneficios de las alternativas estudiadas, se selecciona aquella que maximice los beneficios a los menores costos posibles”. De otro lado, indica que la magnitud de la inversión involucrada determina si la fase preinversión incluye o no estudios a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad, de acuerdo a lo que determine la Unidad de Inversiones Públicas (actual Dirección General de Inversión Pública).

Respecto a la preinversión, dentro de los objetivos y fines del Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Nicaragua se encuentra la facilitación de los instrumentos para un mejor desarrollo y seguimiento de las inversiones públicas en las etapas de preinversión y evaluación de los proyectos¹¹³. El SNIP también debe apoyar a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con los órganos y entidades del Sector Público, en la formulación presupuestaria anual y programación de mediano plazo de las inversiones públicas¹¹⁴. De otro lado, la Unidad de Inversiones Públicas (actual Dirección General de Inversión Pública) debe “velar porque todas las instituciones públicas que integran el SNIP informen regularmente de sus actividades de preinversión, programación y ejecución de sus respectivos programas de inversión”¹¹⁵.

Algunas de las tareas relativas al Programa de Inversiones Públicas que le corresponden a la Unidad de Inversiones Públicas¹¹⁶ (Dirección General de Inversión Pública) son la promoción de la generación de ideas de proyectos y su formulación por parte de las instituciones integrantes del SNIP, “procurando una cantidad suficiente de proyectos en etapa de preinversión que permita priorizar aquellos que se integrarán al Programa de Inversiones Públicas”, la elaboración de informes periódicos sobre la actividad de preinversión de las instituciones, el análisis de las postulaciones de programas y proyectos al Programa de Inversiones Públicas sometidas por las instituciones públicas, y la emisión de recomendaciones técnicas fundadas “en los estudios de preinversión, informes de ejecución, información complementaria solicitada expresamente a la entidad responsable y demás antecedentes relevantes que aporten las respectivas instituciones”.

Por otra parte, las Unidades Sectoriales de Inversiones son las encargadas de “realizar, internamente o mediante contratación externa, la formulación de los proyectos de inversión requeridos para atender las demandas priorizadas de inversión, siguiendo las pautas metodológicas y demás normas de preinversión dispuestas por la Unidad de Inversiones Públicas”¹¹⁷.

Respecto al Seguimiento y Control de los Programas de Inversión Pública, la Ley General de Deuda Pública y su Reglamento (Decreto N° 2-2004 de 30.01.2004)¹¹⁸ establecen que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Crédito Público “realizará el proceso de seguimiento y control de los programas de los proyectos de inversión pública que se financien con recursos de préstamos externos o internos, mediante solicitud de un informe a la unidad encargada de llevar el control de los proyectos registrados en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), de conformidad a la funciones establecidas en el Decreto No. 83-2003”.

¹¹¹ Artículo 3° N° 3 del Decreto N° 83-2003.

¹¹² Las cuatro etapas de la fase de preinversión establecidas en la Metodología General para la Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública (2012) son: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad.

¹¹³ Artículo 4° N° 3 del Decreto N° 61-2001 y artículo 166 letra c de la Ley N° 550.

¹¹⁴ Artículo 166 letra e de la Ley N° 550.

¹¹⁵ Artículo 8° N° 12 del Decreto N° 83-2003.

¹¹⁶ Artículo 9° del Decreto N° 83-2003.

¹¹⁷ Artículo 14 del Decreto N° 83-2003.

¹¹⁸ Artículo 56 de la Ley N° 477 y artículo 56 de su Reglamento (Decreto N° 2-2004 de 30.01.2004).

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Nicaragua tiene la obligación de asegurar que todas las iniciativas de inversión pública sean sometidas a una estricta evaluación técnica-económica que asegure su eficaz ejecución (artículo 3.2 del Decreto N° 61-2001). En este sentido, dentro de las funciones de la Dirección General de Inversión Pública se encuentra la formulación y proposición de las normas administrativas operativas, metodológicas, guías, pautas y procedimientos que deberán cumplir todos los Programas y Proyectos de Inversión Pública que sean sometidos para su aprobación (Decretos N° 61-2001 y N° 19-2010), incluyendo, actualmente en su metodología general cuatro precios sociales establecidos en virtud de estas facultades.

D. Criterios de evaluación de la inversión pública

1. Descripción del soporte de la definición de criterios de evaluación de la inversión pública

En Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Nicaragua se encuentra regulado en los Decretos N° 61-2001 (09.07.2001), N° 83-2003 (03.12.2003) y N° 19-2010 (27.05.2010), en la Ley N° 477 General de Deuda Pública (29.08.2005) y en el Título IX de la Ley N° 550 de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario (19.08.2005).

La preparación y evaluación de proyectos se encuentra regulada en la Metodología General para la Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública elaborada por la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012), que "tiene el propósito de aportar a la mejora de la calidad y sostenibilidad de las inversiones, para que contribuyan de forma contundente al desarrollo y bienestar común de la población, especialmente la más vulnerable". Además de esta guía general, existen 5 metodologías sectoriales: agua, educación, energía, salud e infraestructura vial.

La Metodología General indica en su acápite de evaluación social de proyectos que los precios sociales "tienen en cuenta los efectos indirectos y las externalidades del proyecto, además de una serie de disposiciones legales, entre otras, los impuestos, subsidios, cuotas; que conducen a que los precios de los productos e insumos en el mercado difieran de sus verdaderos valores económicos".

Los cuatro valores de precios sociales básicos que se han estimado en Nicaragua son el de la mano de obra calificada, de la mano de obra no calificada, de la divisa y de la tasa social de descuento¹¹⁹.

¹¹⁹ Los valores se pueden consultar en www.snip.gob.ni/Docs/precios/Precios%20Sociales%20de%20Nicaragua.pdf Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

2. Descripción de la naturaleza jurídica de los soportes identificados en el punto anterior

En Nicaragua, la jerarquía de fuentes y normas tiene en su cúspide a la Constitución Política e incluye leyes, decretos o reglamentos, órdenes ministeriales y resoluciones administrativas¹²⁰.

La naturaleza jurídica de las metodologías generales es infra legal, correspondiendo a actos administrativos. El artículo 2.1 de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de los Contencioso-Administrativo (Ley N° 350) define a un acto administrativo como la “declaración o manifestación de voluntad, juicio o conocimiento expresada en forma verbal o escrita o por cualquier otro medio que, con carácter general o particular, emitieren los órganos de la Administración Pública y que produjere o pudiese producir efectos jurídicos”.

3. Síntesis

El modelo de Nicaragua se distingue de los otros países estudiados por concentrar el manejo presupuestario en su totalidad en un único ministerio, este diseño permite disminuir las fuentes normativas, las instituciones intervinientes y las comunicaciones entre unidades, en consecuencia reduce los costos de transacción asociados a tales actividades. Ésta también permite la aplicación directa del principio jerárquico, en la inducción de criterios de evaluación de los proyectos de inversión. Por otra parte, la concentración de decisiones en un sólo organismo puede facilitar problemas de captura, lo que se ve agravado por la falta de un documento material que fije la utilización del precio social del carbono en la evaluación de proyectos.

En efecto, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Nicaragua, si bien cuenta con la incorporación de precios sociales en la evaluación de proyectos, aún no incluye al precio social del carbono. En los hechos, la administración incorpora criterios “verdes” en la selección de proyectos de inversión, favoreciendo o ponderando con mayor valor aquellos proyectos de inversión que utilicen tecnologías menos contaminantes, sin embargo, al no haber una metodología, instructivo, o declaración clara que fije esta práctica, se crea un sistema frágil que puede modificarse con al advenimiento de un gobierno distinto, o que puede cambiar de criterios sin dar cuenta de ello.

Dentro de las finalidades del Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Nicaragua se encuentra el mejoramiento de los procesos de inversión pública, así como la medición del impacto económico y social. No obstante, el país cuenta con la incorporación de precios sociales en la evaluación de los proyectos y aunque en la práctica se contempla la valoración de las emisiones evitadas o del carbono capturado¹²¹, aún no se incluye al precio social del carbono dentro de la Metodología General de la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al establecimiento del precio social del carbono en una Metodología, al existir ya precios sociales y haber sido establecidos en virtud de potestades discrecionales de la administración, se requiere única y exclusivamente de la actualización de la Metodología General por parte de la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tiene dentro de sus funciones la formulación y proposición de normas metodológicas que deben cumplir los programas y proyectos de inversión pública. De este modo, a nivel normativo, no se visualizan mayores dificultades para la incorporación del precio social del carbono.

¹²⁰ ARRÍEN, Juan Bautista. Derecho Administrativo I. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana, página 31. Disponible en repositorio.uca.edu.ni/3377/1/Derecho%20Administrativo%20I.pdf Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

¹²¹ Aunque respecto a la inversión privada, el Ministro-Secretario Privado de Políticas Nacionales, Paul Oquist destacó en la Private Investment for Climate Conference de 2018, que dentro de las formas en que las políticas públicas de Nicaragua apoyan la inversión privada se encuentran los incentivos por captura de carbono en reforestación de tierras degradadas. En: www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:82454-destacan-a-nicaragua-en-conferencia-del-fondo-verde-climatico-sobre-inversion-privada.

E. Precio social de carbono y NDC

En la Contribución Nacionalmente Determinada a la Mitigación del Cambio Climático (NDC) de la República Nicaragua de agosto de 2018¹²² se menciona que el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2018-2021 contiene acciones a mediano plazo destinadas a “promover el desarrollo económico y social, garantizando la protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, con bajas emisiones de carbono, adaptado al cambio climático y reduciendo la exposición y vulnerabilidad a los desastres” y que la Política Nacional de Cambio Climático, incluye dentro de sus lineamientos la implementación de una estrategia de desarrollo energético bajo en carbono y con capacidad de adaptación al cambio climático.

En línea con ambos documentos y con lo sostenido durante enero de 2019 por el Ministro-Secretario Privado de Políticas Nacionales, Paul Oquist, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹²³, creemos que es recomendable establecer el precio social del carbono en la inversión pública tanto en la Metodología General para la Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública de la Dirección General de Inversión Pública y, también, como una meta en la NDC con la finalidad de contar con una política armonizada que permita incluir la cuantificación del carbono en el cumplimiento de la meta nicaragüense.

¹²² Disponible en: www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Nicaragua%20First/Contribucion%20Nacionalmente%20Determinada%20Nicaragua.pdf Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

¹²³ “Hay 11 años antes de que venga el 2030 y el cambio climático avanza mucho más rápido que la comunidad internacional. Es imprescindible fortalecer la Convención Marco del Cambio Climático e implementar el Acuerdo de París, a través de compromisos de reducción de emisiones y financiamiento que permitan limitar el alza de temperatura promedio mundial al 1,5°C”. Canal4, Nicaragua expone sobre el impacto de los desastres del cambio climático en la paz y la seguridad internacional, disponible en canal4.com.ni/index.php/multinoticias/46489-discurso-nicaragua-sobre-impacto-desastres-cambio-climatico-paz-seguridad-internacional Último acceso, 11 de noviembre de 2019.

VI. Conclusiones

Del análisis del derecho comparado entre Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá y Nicaragua, es posible concluir que en todos los casos, los órdenes jurídicos contemplan un marco legal de presupuesto público e inversión pública, en términos normativos e institucionales muy claros que intervienen a nivel nacional y subnacional.

Sin embargo, en materia de evaluación social de proyectos de inversión pública e incorporación de precios sociales y, en particular, del precio social al carbono, es posible observar distintos niveles de desarrollo.

En efecto, mientras países como Chile, han incorporado el precio social del carbono en la evaluación de proyectos de inversión pública, otros como Costa Rica o Nicaragua, contemplan precios sociales, sin incluir, al menos de manera explícita, el precio social al carbono. Por su parte, Panamá, considera los precios sociales de manera muy excepcional, en el contexto de la evaluación de proyectos alternativos, y en el caso de Honduras, definitivamente no se han incorporado en sus metodologías de evaluación de proyectos de inversión pública.

Lo anterior no tiene que ver con las facultades legales de los gobiernos nacionales o subnacionales, que como indicado anteriormente cuentan con competencias explícitas en el marco de los sistemas de inversión pública de cada país, sino con la decisión política de incorporar este precio social en el proceso de evaluación de inversión pública.

En materia de implementación del precio social del carbono en la evaluación de la inversión pública, es posible identificar ciertos desafíos que dicen relación con: el marco legal (1), el marco institucional (2) y la transparencia (3).

A. Marco legal del precio social del carbono: carácter infralegal, flexibilidad vs estabilidad

En los casos analizados que incorporan los precios sociales en la evaluación de los proyectos de inversión pública, éstos se definen y regulan en instrumentos de carácter infralegal (guías metodológicas), cuyo contenido es determinado por la administración en base a sus facultades discrecionales. Lo anterior es considerado una ventaja en términos de la flexibilidad que entrega a la autoridad para adaptar la política pública en este ámbito, a la coyuntura y necesidades del país. Por ejemplo en Chile, esta modalidad ha permitido el aumento progresivo del precio social del carbono desde el año 2012 a la fecha.

Sin embargo, aquello requiere que las políticas públicas tengan una estabilidad en el tiempo de manera a evitar que éstas oscilen drásticamente en función de las ideologías del gobierno de turno. Así las cosas, la flexibilidad también se puede convertir en un aspecto negativo si va en contra de la estabilidad y consolidación de la consideración del precio social del carbono en la evaluación de los proyectos de inversión pública.

En ese sentido, el carácter infralegal y no vinculante puede ser compensado por la aplicación constante, rigurosa y permanente de las directrices entregadas por la administración a través de las guías metodológicas, otorgando seguridad a los operadores en la aplicación de los precios sociales. Chile es un buen ejemplo de lo anterior, lo cual se ha logrado gracias al hecho que la administración considere tales directrices como imperativas para el aparato del Estado, generando un ambiente de estabilidad y confianza para la inversión.

B. Marco institucional

El estudio comparado entre Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá y Nicaragua, permiten concluir que, en general, la evaluación de la inversión pública se realiza en coordinación de al menos dos instituciones, a excepción de Nicaragua. En ese sentido destaca en la experiencia de éste último país, que la concentración de esta función en un solo organismo permite reducir los costos de transacción y las fuentes normativas que rigen el sistema en relación a los otros países, objetos del estudio, que necesitan de una buena coordinación entre el órgano encargado del sistema de inversión pública y los Ministerios de Finanzas.

La fluidez y cooperación de los distintos órganos representa un desafío, sobre todo en un ámbito que puede terminar encareciendo los proyectos de inversión pública, sin que exista claridad sobre el aporte real de la incorporación de los precios sociales, que en el caso de precio social del carbono, debiera traducirse en cambios tecnológicos que permitan reducir emisiones de CO₂.

C. Transparencia

La transparencia del sistema de inversión pública es considerada un aspecto indispensable para el buen funcionamiento del mismo. En países como Chile y Costa Rica, esta condición ha sido considerada relevante para efectos de impedir una subvaloración del precio social del carbono y aumentar la confianza de los inversionistas.

En este ámbito, la evaluación del aporte concreto de la incorporación del precio social del carbono aparece como una cuestión pendiente, lo cual debiera superarse prontamente de manera a legitimar y consolidar su incorporación en el sistema de inversión pública de Chile. De lo contrario no se sabe hasta qué punto éste ha estimulado el cambio de tecnologías o si simplemente ha encarecido el precio de los proyectos de inversión.

A su vez es muy relevante tener claridad del universo de proyectos a los que se aplican los precios sociales, tal como sucede en Costa Rica.

De lo anteriormente expuesto es posible identificar ciertas barreras existentes para la implementación del precio del carbono en el proceso de evaluación de proyectos de inversión (I), frente a lo cual es posible formular algunas recomendaciones para superarlas (II).

- i) Barreras para la implementación del precio social del carbono en el sistema de inversión pública
 - Existen grupos de interés con influencia en las decisiones adoptadas por los órganos del Estado que se opongan a la incorporación del precio social del carbono o influyan en su subvaloración.
 - Los cambios de gobierno pueden significar cambios de la política pública del precio social del carbono sobre todo cuando ésta se plasma en instrumentos infralegales, como es el caso de los países objetos del estudio. Lo anterior puede afectar la estabilidad de las políticas.
 - El sistema de inversión pública depende en la mayoría de los casos estudiados de varias instituciones, lo cual exige alto grado de coordinación para su correcta implementación.
- ii) Recomendaciones de política pública para la implementación del precio social del carbono en el sistema de inversión pública.

De acuerdo al análisis comparado efectuado en este estudio, sería posible afirmar que la política pública que incorpore el precio social del carbono en el sistema de inversión pública debería considerar ciertos principios rectores: 1) Flexibilidad, 2) estabilidad, 3) ambición, 4) monitoreo y 5) transparencia.

En este sentido se trata de dotar a la administración de las competencias para determinar el valor del precio social del carbono y su adecuación a la coyuntura (principio de flexibilidad), lo cual está presente en los casos que fueron objeto de este estudio. El hecho de establecer el precio social de carbono en una norma de carácter legal, a diferencia de lo que ocurre actualmente en que los precios sociales están consagrados en instrumentos infralegales, no impediría tal flexibilidad y por el contrario permitiría una proyección en el tiempo (principio de estabilidad). En efecto, mientras el reconocimiento de los precios sociales puede ser incluido en el marco legal que rige el sistema de inversión pública de los países, su cálculo se puede entregar a la discrecionalidad administrativa.

Ahora, la incorporación del precio social de carbono en cualquier marco debiera ser coherente con los compromisos internacionales y en ese sentido tender a un aumento progresivo y evitar la regresión (principio de ambición), para lo cual es necesario realizar seguimiento de las políticas, evaluación (principio de monitoreo) y rendición de cuentas (principio de transparencia) de manera a entregar confianza a los operadores del sistema.

Una manera de concretar la realización de esos objetivos es incorporar el precio social del carbono en la NDC de los países en atención al hecho que este instrumento deberá ser revisado cada cinco años hacia una mayor ambición y que tal revisión exige el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los países a la secretaría general de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

Bibliografía

- Aiello, R.G et al. (2018), Examen de instrumentos económicos para la fijación de precios al carbono: revisión de experiencias nacionales y regionales y estudios de caso. BID-Fundación Torcuato di Tella, 192 p. Disponible en: <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Examen-de-instrumentos-economicos-para-la-fijacion-de-precios-al-carbono-Revisión-de-experiencias-nacionales-y-regionales-y-estudios-de-caso.pdf> (Acceso: 19 diciembre 2018).
- Aldy, J. E., Stavins, R. N. (2012), The Promise and Problems of Pricing Carbon: Theory and Experience. *The Journal of Environment & Development*, 21(2), 152–180.
- Ball, J. (2018), "Why Carbon Pricing Isn't Working: Good Idea in Theory, Failing in Practice," *Foreign Affairs* vol. 97, no. 4 (July/August 2018), pp. 134-146.
- Best, R., Burke, P.J. (2018), "Adoption of solar and wind energy: The roles of carbon pricing and aggregate policy support", *Energy Policy*, vol. 118, pp. 404-417.
- Bowen, A. (2015), Carbon Pricing: How Best to Use the Revenue?, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, available at: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/11/Bowen-policy-brief-2015.pdf> (Accessed: 19 Dec 2018).
- Boyce, JK. (2018), "Carbon Pricing: Effectiveness and Equity", *Ecological Economics*, vol. 150, pp. 52-61.
- Candia, J., Perrotti, D.E., Aldunate, E. (2015), Evaluación social de proyectos. Un resumen de las principales metodologías oficiales utilizadas en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, 2015, 108 p. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37954/1/S1500291_es.pdf (Acceso: 19 diciembre 2018).
- Combet, E. (2013), Fiscalité carbone et progrès social. Application au cas français. Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur de l'EHESS et soutenue publiquement le 9 avril 2013. École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), disponible sur: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00813550/document> (Accès: 19 décembre 2018).
- Cramton, P., Mackay, D.J.C, Ockenfels, A., Steven, S. (eds.) (2017), *Global Carbon Pricing: The Path to Climate Cooperation*. MIT Press.
- Driesen, D.M. (2014), "Putting a Price on Carbon: The Metaphor," *Environmental Law* vol. 44, no. 3 (Summer 2014): p. 695-722.
- Franks, M. et al. (2018), "Mobilizing domestic resources for the Agenda 2030 via carbon pricing" in *Nature Sustainability*, vol. 1, issue 7, pp. 350-357.

- Funke, F., Mattauch, L. (2018), "Why is carbon pricing in some countries more successful than in others?", Our World in Data, available at: <https://ourworldindata.org/carbon-pricing-popular> (Accessed: 19 Dec 2018).
- Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (2018) "Policymakers must take account of public opinion in carbon pricing policies", available at: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/news/policy-makers-must-take-account-of-public-opinion-in-carbon-pricing-policies/> (Accessed: 19 Dec 2019).
- House of Commons. Environmental Audit Committee (2018), Green finance: mobilising investment in clean energy and sustainable development. Sixth Report of Session 2017-19. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvaud/617/617.pdf> (Accessed: 19 Dec 2019).
- _____(2018), Green finance: mobilising investment in clean energy and sustainable development: Government Response to the Committee's Sixth Report. Ninth Special Report of Session 2017-19. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvaud/1450/1450.pdf> (Accessed: 19 Dec 2018).
- Howard, P., Schwartz, J. (2017), "Think Global: International Reciprocity as Justification for a Global Social Cost of Carbon," *Columbia Journal of Environmental Law* vol. 42, no. Symposium Issue (2017): p. 203-294.
- Keer, T. (2015), "Good Fiscal Policy: Governments Using Carbon Pricing to Drive Low-Carbon Investment", *Global Policy*, vol. 6, issue 3, Sep. 2015, pp. 308-311.
- Klenert, D. *Et al.* (2018), "Making carbon pricing work for citizens", *Nature Climate Change*, vol. 8, issue 8, pp. 669-677. <https://voxeu.org/article/making-carbon-pricing-work-citizens>.
- Kreiser, L., Andersen, M., Olsen, B., Speck, S., Milne, J., Ashiabor, H. (2015), *Carbon Pricing: Design, Experiences and Issues*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 256 p.
- Jakob, M. *et al.* (2016), "Carbon Pricing Revenues Could Close Infrastructure Access Gaps", *World Development*, vol. 84, pp. 254-265.
- Jakob, M. (2018), "Can carbon pricing jointly promote climate change mitigation and human development in Peru", *Energy for Sustainable Development*, vol. 44, pp. 87-96.
- Lee, M. (2011), Fair and Effective Carbon Pricing: Lessons from BC, February 2011, CCPA-BC y Sierra Club (revised January 2013). Available at: http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/BC%20Office/2011/02/CCPA-BC_Fair_Effective_Carbon_FULL_2.pdf (Accessed: 19 December 2018).
- OECD (2018), *Effective Carbon Rates 2018: Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emissions Trading*, OECD Publishing, Paris, 90 p. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305304-en.pdf?expires=1545255673&id=id&accname=oido38621&checksum=AEC2D47C412D5C946153E4BE83DAC4ED> (Accessed: 19 Dec 2018).
- Precio al Carbono Chile: <http://www.precioalcarbonochile.cl/proyectos-relacionados/integrando-cambio-climatico-sistema-nacional-inversion-publica-chile> Carbon Pricing Dashboard. World Bank: <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/what-carbon-pricing>.
- Santos, L. *et al.* (2018), "Impacts of Carbon Pricing on Brazilian Industry: Domestic Vulnerability and International Trade", *Sustainability*, vol. 10, issue 7, art. no. 2390.
- Sustainable Prosperity (2010), Carbon pricing, investment, and the low carbon economy, Policy Brief 'For a Low Carbon Economy', June 2010, available at: <https://institute.smartprosperity.ca/sites/default/files/publications/files/Carbon%20Pricing,%20Investment,%20and%20the%20Low%20Carbon%20Economy.pdf> (Accessed: 19 Dec 2018).
- Tvinnereim, E., Mehling, M. (2018), "Carbon pricing and deep decarbonisation", *Energy Policy*, vol.121, pp. 185-189.
- World Bank and Ecofys (2018), "State and Trends of Carbon Pricing 2018 (May)" by World Bank, Washington, DC, 58 p. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29687/9781464812927.pdf> (Accessed: 19 Dec 2018).

Anexo

Cuadro A1
Cuerpos legales

País	Cuerpos legales orgánicos nivel nacional	Cuerpos legales orgánicos nivel subnacional	Normas para evaluación de la inversión pública
Chile	Ley N° 20.530 (artículo 3°, letra g)	Ord. N°051/1592 de 2 de mayo de 2018 Artículo 28 letra f del Decreto N° 15 del Ministerio de Desarrollo Social de 11.07.2013	Sistema Nacional de inversiones: Normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de inversión pública (NIP). Enero de 2018. Ministerio de Desarrollo Social-Ministerio de Hacienda: http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/normas-instrucciones-y-procedimientos-inversion-publica-2018/?wpdmdl=3332
Costa Rica	Ley de Planificación Nacional (Ley 5525 de 18 de mayo de 1974): arts. 9 y 10. Ley de Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros (Ley 7010 de 14 de enero de 1986): art. 7 Ley de la Administración Financiera de la República y su Presupuestos Públicos y su Reglamento (Ley 8131 de 16 de octubre de 2001): arts. 3 y 8	Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (artículo 11 letra j; artículo 16) Decreto Ejecutivo 23.323-PLAN Decreto Ejecutivo 39453-MP-PLAN Ley 8.801 (Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades)	Decreto Ejecutivo 33206 de 12 de julio de 2006 que reforma el Reglamento General del MIDEPLAN (DE-23323-PLAN), crea el Área de Inversiones y establece como su función principal el desarrollo de los procesos de asignación, ejecución y evaluación de inversiones públicas que demuestren su coherencia con las autoridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H de 22 de agosto de 2008: Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) de las Normas Generales y Definiciones (art. 9 y art. 10) Decreto Ejecutivo 35098-PLAN de 23 de marzo de 2009: Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010, el cual deberá ser utilizado por todas las instituciones públicas cubiertas dentro del SNIP. Este Plan será marco orientador para la programación y definición de políticas y proyectos estratégicos que incluyan las instituciones en los procesos de formulación, programación y asignación presupuestaria y en los procesos de ejecución, control y seguimiento de inversiones. Decreto Ejecutivo 35222-H de 14 de mayo de 2009: Reglamento para Gestionar la Autorización para la Contratación del Crédito Público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás Órganos, según corresponda. Decreto Ejecutivo 35374-PLAN de 20 de Julio de 2009: "Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública". Es un instrumento que será utilizado por todas las instituciones bajo la cobertura del SNIP, en los procesos de formulación de proyectos, programación y asignación presupuestaria y en la ejecución, control y seguimiento de la inversión o gastos de capital en el país. Decreto Ejecutivo 36721 MP-PLAN de 19 de agosto de 2011: "Modelo de Valoración de la Vulnerabilidad ante el Riesgo a Desastres, aplicable a Amenazas Naturales". Decreto Ejecutivo 37735-PLAN de 26 de junio 2013: "Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (SNP)" (principalmente en el Capítulo VI del Subsistema de Inversiones Públicas: Arts. 44, 45, 46 y 47. Decreto Ejecutivo 38321-PLAN de 25 de abril de 2014: Reforma el Reglamento General del SNP en los siguientes artículos: arts. 2, 20, 48, 49, 50, 52, 53.

País	Cuerpos legales orgánicos nivel nacional	Cuerpos legales orgánicos nivel subnacional	Normas para evaluación de la inversión pública
Honduras	<p>Ley General de la Administración Pública creada mediante Decreto Legislativo No. 146-86.</p> <p>Reformas a la Ley de la Administración Pública, mediante Decreto Legislativo No. 2018-96.</p> <p>Ley Orgánica de Presupuesto, creada mediante Decreto Legislativo No. 83-2004.</p> <p>Ley de Responsabilidad Fiscal, creada según Decreto Legislativo No. 25-2016.</p> <p>Ley de Inversiones, creada según Decreto Legislativo No. 80-92.</p> <p>Ley Especial para la Simplificación de los Procedimientos de Inversión en Infraestructura Pública, creada mediante Decreto Legislativo No. 58-2011.</p> <p>Ley de Promoción de la Alianza Público Privada, creada mediante Decreto Legislativo No. 143-2010.</p> <p>Reforma a la Ley de Promoción de la Alianza Público Privada mediante Decreto Legislativo No.30-2016.</p> <p>Reforma a la Ley de Promoción de la Alianza Público Privada mediante Decreto Legislativo No.98-2016.</p>	<p>Ley de Municipalidades, creada mediante Decreto Legislativo No. 134-90</p>	<p>Disposiciones Generales de Presupuesto vigentes.</p> <p>Normas Técnicas de Inversión Pública, creadas mediante Acuerdo Ministerial No. 0321, de fecha 3 de marzo de 2006.</p> <p>Lineamientos de Política Presupuestaria.</p> <p>Circular emitida por la Secretaría General de Coordinación de Gobierno No. CGG-011-2015 del 26 de marzo, 2015.</p> <p>Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública.</p> <p>Manual para la Evaluación del Riesgo del Emplazamiento y del Medio Construido de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).</p> <p>Método para Reducir la Vulnerabilidad en Proyectos de Infraestructura "Blindaje de Proyectos".</p> <p>Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgos (SINAGER) creada mediante Decreto 032-2010.</p> <p>Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), creada mediante Decreto Ejecutivo No. PCM-046-2010.</p> <p>Ley de Cambio Climático, creada mediante Decreto Legislativo No. 297-2013.</p> <p>Borrador de Reglamento de la Ley de Cambio Climático, actualmente en revisión.</p>
Nicaragua	<p>Ley 550. Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario</p> <p>Ley 477. Ley General de Deuda Pública</p>	<p>Artículo 52.1 de la Ley N° 40 de Municipios con reformas incorporadas (14.01.13)</p> <p>Ley General de Deuda Pública (Ley N° 477 de 29.08.2005), artículo 65</p>	<p>Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP)</p> <p>Decreto No. 61-2001 de 9 de julio de 2001 de Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)</p> <p>Decreto No. 83-2003 de 3 de diciembre de 2003 de Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)</p>

País	Cuerpos legales orgánicos nivel nacional	Cuerpos legales orgánicos nivel subnacional	Normas para evaluación de la inversión pública
Panamá	<p>Ley 97 de 21 de diciembre de 1998</p> <p>Ley 34 "de Responsabilidad Social Fiscal" del 5 de junio de 2008</p> <p>Ley 25 de octubre del 2014</p> <p>Ley No.8 del 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente</p> <p>Ley 20 Acuerdo de Concertación Nacional para el Desarrollo, 2008: Artículo 13 el cual hace referencia al Artículo 24 de la Ley 34 de 2008: Estrategia de Financiamiento para los proyectos de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.</p> <p>Ley 7 del 11 de febrero del 2005, que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil.</p> <p>Ley 61 del 14 de octubre de 2010.</p> <p>Ley 38 de junio de 2012: Fondo de Ahorro de Panamá (FAP).</p>	<p>Municipal:</p> <p>Ley 37 de 29 de junio de 2009, Que descentraliza la Administración Pública.</p> <p>La Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009.</p> <p>Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 "Sobre Régimen Municipal".</p> <p>Ley No. 105 de 8 de octubre de 1973 "Por la cual se Desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República, y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones".</p> <p>Resolución No.732 del 12 de noviembre de 2015. Elaboración de Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT).</p> <p>El IDAAN tiene la responsabilidad de la ejecución de obras de agua y saneamiento a nivel urbano. De igual forma es el responsable por administrar, operar y mantener la infraestructura que brinda dichos servicios. Todo ello está dispuesto en el Decreto Ley 2 de 7 de enero de 1997 y en el decreto Ley de 77 del 28 de diciembre del 2001.</p>	<p>Normas y procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) 2018.</p> <p>Fondo de Pre Inversión: se rige por la Ley 13 de 27 de mayo de 1980 y la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998.</p> <p>Decreto Ejecutivo Presidencia N° 1101 de 30 de diciembre de 2010. Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo (PNGIR), Adoptada en el 2010.</p> <p>Decreto Ejecutivo N°578 Crea el Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres 2014.</p> <p>Resolución No.732 del 12 de noviembre de 2015. Elaboración de Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT).</p> <p>Resolución de Gabinete N.79 De 26 de julio de 2017, que aprueba el Proyecto de Ley No. 506 del Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal del 2018.</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 148 de diciembre de 2001.</p> <p>Resolución Ministerial No. 030 del 28 de marzo de 2013. Objeto de gasto en gestión del riesgo de desastres (912). El MEF crea el Objeto de Gasto denominado Gestión del Riesgo de Desastres (912) dentro del Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Estado.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En este estudio se presenta un análisis normativo de los sistemas nacionales de inversión pública y su ámbito de aplicación para la definición del precio social del carbono, así como su posible aporte a las contribuciones determinadas a nivel nacional, en cinco países seleccionados: Chile, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá. Se revisan las competencias de los órganos responsables del sistema nacional de inversión pública a nivel nacional y subnacional. A partir del análisis realizado se concluye que, en todos los casos, los órdenes jurídicos consideran un marco legal de presupuesto público e inversión pública, en términos normativos e institucionales muy claros a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, en lo referente a evaluación social de proyectos de inversión pública e incorporación de precios sociales y, en particular, del precio social del carbono, es posible observar distintos niveles de desarrollo entre los países. En materia de incorporación del precio social del carbono en la evaluación de la inversión pública, se identificaron desafíos que guardan relación con el marco legal, el marco institucional y la transparencia.