



ANTOLOGÍA

La dimensión legal de las alianzas
público-privadas en Costa Rica

Editores

Jorge Nowalski - Aitor Llodio

ALIARSE
PARA EL DESARROLLO

WWW.ALIARSE.ORG

328

A179d ALIARSE, seud.

La dimensión legal de las Alianzas Público-Privadas en Costa Rica / Marta Acosta, Daniela Blanco, Gilbert Calderón, Alejandro Calvo, Randolph Cardona, José Manuel Cordero, Alejandra Montiel, Jorge Nowalski y Federico Villalobos. Coordinadora Jennifer Rojas – 1ª. ed. – San José, C.R. : Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad, 2015.

216 p. : 8.5 cm x 11 cm.

ISBN 978-9968-613-04-0

1. Aspectos legales. 2. Sector público. 3. Sector privado
4. Alianza. 5. Costa Rica. I. Título.

Autores

Marta Acosta
Daniela Blanco
Juan Manuel Cordero
Gilberth Calderón
Alejandro Calvo
Randolph Cardona
Alejandra Montiel
Jorge Nowalski
Federico Villalobos

Editores

Jorge Nowalski
Aitor Llodio

Coordinadora de la publicación

Jennifer Rojas

Filóloga

Maritza Mena

Pintura de la portada

"Visión Compartida" Karin Nagel

Diagramación

Grupo Nación GN S.A.

Impresión

Gestión Documentación e Información-Presidencia Ejecutiva/ICE

Este documento fue elaborado por la Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE)

ALIARSE es la organización promotora de las alianzas público-privadas para el desarrollo de Costa Rica. Para lograr su misión realiza actividades de investigación, capacitación, asesoría, intercambio de experiencias y proyectos de APPD, así como actividades para la promoción de asociaciones público-privadas.

Somos un agente catalizador para facilitar la cooperación público-privada, enfocándonos en cuatro áreas estratégicas para el desarrollo nacional: Educación, Salud, Medio Ambiente y Desarrollo local.

Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE)

Derechos Reservados.

La reproducción total o parcial del contenido incluido este documento, es permitida con autorización previa por escrito de ALIARSE.

Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE)

Teléfono: (506) 2248 0237

Correo electrónico: aliarse@aliarse.org Primera edición, 500 ejemplares.

Visite: www.aliarse.org para encontrar la versión digital de esta publicación.

Agradecimientos

Se les agradece a las empresas y a los colaboradores del Consejo Consultivo de ALIARSE, pues sin su apoyo esta publicación no hubiera sido una realidad. Su contribución ha sido indispensable para el fortalecimiento de ALIARSE como la organización promotora de las alianzas público-privadas.

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	5
Introducción.....	7
Normativa para las alianzas público-privadas en Costa Rica.....	11
Las asociaciones público-privadas: instrumento para la eficacia y eficiencia en la gestión pública.....	15
Aspectos legales de las alianzas público-privadas para el desarrollo	43
El control público en las alianzas público-privadas en Costa Rica.....	51
La ética en el marco de las alianzas público-privadas.....	59
La importancia de la transparencia en la gestión de las alianzas público-privadas para el desarrollo	65
Las asociaciones público-privadas para el mejoramiento de la infraestructura en Costa Rica.....	73
Las asociaciones público-privadas y su rol en la modernización de la infraestructura costarricense.....	77
Estudios de caso de asociaciones público-privadas	89
Asociación público-privada: Gestión interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.....	91
Asociación público-privada entre la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Asociación de Servicios Médicos Costarricense (ASEMECO) para la provisión de servicios de atención integral en salud en primer nivel de atención reforzado en el Área de Salud de León XIII-La Carpio.....	109
Asociación público-privada entre el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico y la Sociedad Portuaria de Caldera S. A. para la gestión de servicios públicos en el Puerto de Caldera.....	117
Conclusiones y lecciones aprendidas de los estudios de caso	127
Las alianzas público-privadas para el desarrollo y su contribución al bienestar de Costa Rica.....	131
Las alianzas público-privadas: una excelente inversión para el desarrollo sostenible de Costa Rica.....	135
Estudios de caso sobre alianzas público-privadas para el desarrollo.....	153
Alianza público-privada: Programa Vigilantes del Agua.....	155
Alianza para la Educación Financiera entre el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y BAC CREDOMATIC	167
Conclusión	179
Comentario final	183
Currículos de los autores y editores	185

PRESENTACIÓN



El mundo no es ni blanco ni negro. Viene en distintos tonos de gris. Tal vez por ideología o dogmatismo, o tal vez por desconfianza, hay ocasiones en que nos inclinamos a tomar posiciones extremas, donde escogemos el blanco o el negro. Una vez tomado un bando, tendemos a defenderlo a capa y espada. Exaltamos, más de la cuenta, sus características positivas, y minimizamos, más de la cuenta, sus debilidades. Lo contrario hacemos con el otro extremo. Maximizamos sus defectos y desechamos sus virtudes.

En Costa Rica se vivió ese proceso, de forma dramática, con el referéndum por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Los que estaban a favor del Tratado hacían ver que su aprobación significaría un cambio exageradamente positivo para el país, mientras que su rechazo significaría una catástrofe. Por otro lado, los que estaban en su contra, magnificaban los supuestos efectos negativos si se aprobaba. La polarización de posiciones a favor y en contra llegó a tal extremo que nadie podía ser indiferente ante la situación. O se estaba con el Sí, o con el No. Blanco o Negro. No había posibilidad de grises intermedios, donde se pudiera rescatar lo bueno de la aprobación del Tratado, al mismo tiempo que reconocer lo malo que este podía contener, para así trabajar en mejorarlo.

Similar polarización se ha llevado al campo de la participación de los sectores público y privado en la economía. Hay quienes abogan para que el Estado sea el que provea la infraestructura y los servicios públicos, en forma exclusiva, de principio a fin. Esto es, que el Estado diseñe,

financie, construya, opere y haga el mantenimiento requerido. Mientras que otros apoyan la idea de que el sector privado pueda participar activamente en todas las etapas de la provisión de servicios públicos.

El mal manejo de las finanzas públicas, que terminó en una fuerte crisis financiera a inicios de los ochenta, motivó una importante reforma del Estado que redujo, significativamente, su rol en la economía. Las limitaciones de acceso a financiamiento, así como las restricciones estructurales del Estado, hicieron volver los ojos al sector privado para subsanar dichas deficiencias. Ahí es donde aparecen las alianzas público-privadas (APP y APPD) en Costa Rica. Concesión de obra pública, participación privada en la provisión de servicios de salud y educación, o empresas privadas participando activamente en programas comunitarios, son ejemplos.

Sin embargo, la experiencia de Costa Rica con las alianzas público-privadas no se puede decir que haya sido muy buena. Por un lado, ha habido algunos ejemplos en los que la asociación entre el sector público y el privado ha rendido frutos importantes. El presente libro brinda algunos ejemplos de ello. Pero, por otro lado, no se puede decir que la participación privada a través de estas alianzas haya logrado compensar el vacío dejado por la falta de inversión pública, ni en la provisión general de servicios públicos. No es que esa fuera la intención original. Pero las expectativas levantadas en este mecanismo tal vez fueron más allá de lo que era posible. De nuevo, debido a la tendencia a polarizar posiciones.

Como resultado de un bajo nivel de inversión pública, sea ya provisto por el Estado o por medio de APP, actualmente la infraestructura pública del país se encuentra en una condición de rezago. De acuerdo con los principales índices de competitividad, Costa Rica se haya muy por debajo de países similares en cuanto a desarrollo económico, en lo que es la calidad de infraestructura. Por su parte, si bien Costa Rica mantiene una posición relativamente buena dentro de la región latinoamericana en cuanto a indicadores sociales, el avance en éstos se ha detenido.

Dada la cantidad de recursos financieros necesarios para poner al día dichos rezagos, es imposible pensar que sea el Estado el que provea la inversión y los servicios públicos en forma exclusiva. Los problemas de gestión, junto con la crítica situación fiscal que atraviesa Costa Rica en la actualidad, hacen aún menos viable esta opción. Tampoco se puede pensar en irse al otro extremo, y pensar que puede ser el sector

privado el que asuma la totalidad del reto de poner al día dichos rezagos.

La solución está en el medio. Ni blanco ni negro, sino en algún tono de gris. Ahí es donde este libro nos presenta con una visión fresca de lo positivo que se puede obtener de que el sector público y el privado trabajen juntos para lograr avances significativos en la provisión de inversión y servicios públicos. Nos invita a pensar que no es necesario que el desempeño de la economía tenga que moverse entre lo exclusivo del Estado y lo exclusivo del sector privado. Las oportunidades de cooperación entre lo público y lo privado, en las que se logre maximizar lo bueno de cada uno, es donde se puede encontrar una salida a los problemas que se han venido gestando en Costa Rica en los últimos 30 años.

Luis Mesalles
Junta Directiva
ALIASSE

INTRODUCCIÓN



Costa Rica, al igual que muchos países de la región, ha venido afrontando, en los últimos años, importantes desafíos sociales, económicos y ambientales, los cuales son complejos y están interconectados. Muchos de estos problemas son estructurales, los que, de no ser resueltos en un periodo perentorio, darán al traste con la estabilidad social y política de que goza Costa Rica.

El estancamiento en los lamentables niveles de pobreza que han caracterizado el país en las últimas dos décadas, unido a la incapacidad de mejorar sustancialmente la calidad y el alcance de la educación y la salud pública, así como los problemas de empleo que han empeorado en los últimos años, son algunos de los desafíos que no ha podido superar el Estado y que hoy afectan al sector productivo nacional, y por ende a todos los costarricenses.

La precaria situación fiscal no le permite al Estado aumentar la inversión pública necesaria para hacer frente a los desafíos antes mencionados. De hecho, la inversión social pública real se ha visto reducida en los últimos años. Adicionalmente, la inversión en infraestructura tan solo es un tercio de la requerida para mejorar la calidad de vida y la competitividad país.

En la coyuntura en la que se encuentra Costa Rica, en medio de una crisis fiscal, una creciente desigualdad social, y problemas de competitividad país, las alianzas público-privadas constituyen un instrumento estratégico para lograr la sostenibilidad del desarrollo nacional.

La Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad, conocida como ALIARSE, promotora de las alianzas público-privadas en Costa Rica, pretende que esta publicación contribuya al análisis de los alcances legales de las alianzas público-privadas en el país. Al considerar que hay un gran desconocimiento y temor por parte de muchos servidores públicos en cuanto a impulsar iniciativas de desarrollo en asocio con actores privados, y viceversa, el libro constituye un referente para las partes que hoy participan, o que participen en un futuro en proyectos basados en alianzas público-privadas.

En este contexto, y con el objetivo de aclarar y definir las oportunidades que el marco jurídico brinda para la promoción de alianzas público-privadas en Costa Rica, esta publicación incluye una compilación de artículos escritos por autoridades jurídicas y expertos en alianzas público-privadas, que profundizan en temas clave relacionados con la participación público-privada, e identifica mejores prácticas y oportunidades para el diseño y la gestión efectiva de las asociaciones público-privadas (APP) y las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) de Costa Rica.

Las APP son contratos entre el sector público y organizaciones privadas, para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura y servicios públicos, transfiriéndole al sector privado parte de los riesgos y responsabilidades, reservándose el Estado las potestades de control y regulación. Las APP se caracterizan por ser de largo plazo, por realizar

transferencias de recursos financieros al sector privado y por centrarse en infraestructura y prestación de servicios públicos.

Por otro lado, las APPD se definen como un acuerdo de cooperación para la interacción corresponsable entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, en la cual las partes comparten recursos, competencias y riesgos para el logro de objetivos comunes que contribuyan al desarrollo sostenible. Las APPD se caracterizan por ser de corto o mediano plazo, por centrarse principalmente en temas de educación, salud, medio ambiente y desarrollo local, y por realizar transferencias de recursos financieros del sector privado y otros grupos interesados a iniciativas de interés público.

Ambos tipos de alianzas se analizan en la antología *La dimensión legal de las alianzas público-privadas en Costa Rica*, la cual está dividida en tres partes. La primera llamada Normativa para las alianzas público-privadas en Costa Rica, consta de cinco capítulos.

El primer capítulo “Las asociaciones público-privadas: un instrumento para la eficacia y la eficiencia en la gestión pública”, escrito por el abogado y experto en temas de contratación administrativa, del Máster Alejandro Calvo, tiene como objetivo revisar la legislación existente y presentar tipos de contrato para mostrar las bondades de las diversas formas de interacción público-privada.

El segundo capítulo, “Aspectos legales de las alianzas público-privadas para el desarrollo”, la Máster Alejandra Montiel, aporta definiciones y conceptos sobre diferentes formas de alianzas público-privadas para el desarrollo que se pueden dar, de acuerdo con la legislación costarricense e incluye recomendaciones para aprovechar la normativa existente e impulsar relaciones público-privadas exitosas.

En el tercer capítulo, “El control público en las alianzas público-privadas”, la Máster Marta

Eugenia Acosta, Contralora General de la República, centra su análisis en el ejercicio de diferentes formas de control público y el papel que juegan esos controles en el marco de las alianzas público-privadas.

El Lic. Gilberther Calderón, ex Procurador de la Ética, es el autor del cuarto capítulo, “La ética en el marco de las alianzas público-privadas”. En dicho capítulo, a partir de la definición conceptual de la ética pública, el lector encontrará una revisión de instrumentos legales que se pueden utilizar para asegurar la ética en el marco de las alianzas público-privadas.

En el quinto y último capítulo de la primera parte, titulado “La importancia de las alianzas público-privadas”, escrito por el Lic. Juan Manuel Cordero, Defensor Adjunto, de la Defensoría de los Habitantes, precisamente resalta la importancia que tiene la transparencia en las relaciones entre las partes que participan en una alianza público-privada para generar confianza y asegurar el éxito de esas gestiones conjuntas.

La segunda parte del libro, *Las asociaciones público-privadas como instrumento para el mejoramiento de la infraestructura de Costa Rica*, consta de dos capítulos. El primero, llamado “Asociación público-privada para el mejoramiento de la infraestructura pública”, es obra del Máster Federico Villalobos. En este capítulo se contextualiza el desafío que afronta el país para resolver el problema de infraestructura, y aporta experiencias que se han llevado a cabo en otros países y que resaltan la importancia de las asociaciones público-privadas para contribuir a resolver dichos problemas en infraestructura.

En el segundo capítulo, el Máster Randolph Cardona, presenta tres estudios de caso: “Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, Área de Salud de León XIII-La Carpio y Puerto Caldera”, que hacen evidente los alcances de la legislación de Costa Rica para la implementación

de asociaciones público-privadas, tanto para la construcción de infraestructura pública como la administración de servicios públicos.

La tercera parte, Alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), contiene dos capítulos que muestran la contribución de dichos esquemas de corresponsabilidad al desarrollo sostenible de Costa Rica. En el primer capítulo, “Las Alianzas público-privadas: una excelente inversión para el desarrollo”, el Dr. Jorge Nowalski efectúa una revisión teórico-conceptual de las diferentes formas de interacción público-privada para luego, de forma breve, explicar el proceso de diseño y gestión de las APPD.

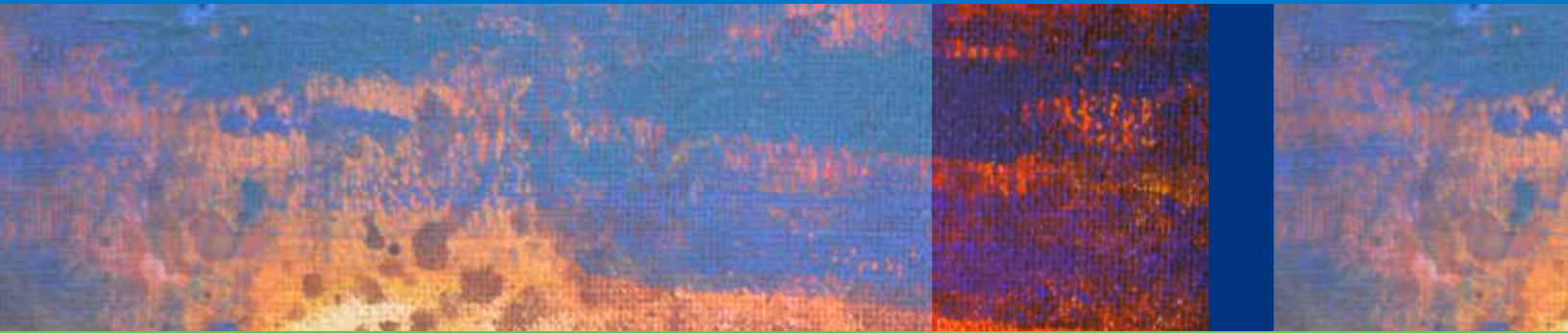
Adicionalmente, la Lic. Daniela Blanco presenta dos estudios de caso, que ponen de manifiesto la contribución de las APPD al desarrollo del país. Precisamente, y con fines ilustrativos, la autora,

presenta el caso Vigilantes del Agua y la Alianza para la Educación Financiera que existe entre el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y el grupo financiero BAC|CREDOMATIC. Los estudios de caso muestran cómo, mediante las APPD, se puede contribuir a la sostenibilidad del desarrollo de Costa Rica, mediante acciones tendientes a lograr el uso racional del recurso hídrico en centros educativos y a generar una cultura financiera responsable en la población costarricense.

El libro incluye, al final, las principales conclusiones que se pueden extraer de la lectura de los diferentes capítulos. Lejos de ser concluyentes, si bien queda en evidencia la importancia de las relaciones público-privadas, persisten interrogantes como la necesidad o no de realizar una reforma legal que contribuya a un entorno que facilite una mayor interacción público-privada para la gestión del desarrollo sostenible de Costa Rica. El lector tiene la palabra.



NORMATIVA PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN COSTA RICA





Normativa para las alianzas público-privadas en Costa Rica

- a. Las asociaciones público-privadas: Instrumento para la eficacia y eficiencia en la gestión pública.
Máster Alejandro Calvo, abogado, experto en contratación administrativa, consultor asociado de ALIARSE.
- b. Aspectos legales de las alianzas público-privadas para el desarrollo.
Máster Alejandra Montiel, abogada, Bufete Zürcher, Odio & Raven.
- c. Control público en las alianzas público-privadas en Costa Rica.
Máster Marta Acosta, Contralora General de la República.
- d. La ética en el marco de las alianzas público-privadas.
Lic. Gilberth Calderón, Exprocurador de la Ética.
- e. La importancia de la transparencia en la gestión de las alianzas público-privadas.
Lic. Juan Manuel Cordero González, Defensor adjunto, Defensoría de los Habitantes.

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS: INSTRUMENTO PARA LA EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Alejandro Calvo

1. Introducción

En su concepción moderna, el Estado tiene una función regulatoria y de servicios. Regulatoria, en cuanto debe estar vigilante del respeto a los derechos de los ciudadanos, y de servicios, en cuanto debe otorgar una serie de servicios derivados de lo que señala la Constitución Política o las leyes que consagran derechos ciudadanos, como la educación, salud, libre tránsito, y otros más. Es así como el Estado está obligado a velar porque esas necesidades sean cubiertas y retribuirle además al administrado, en inversión, el pago de sus tributos y satisfacer, de esta manera, el interés general.

Para prestar estos servicios, el Estado requiere de un procedimiento para adquirir bienes, servicios y obra. Así, la Asamblea Constituyente (1949) consideró que el medio idóneo era la figura de la "licitación", lo cual se materializa en el artículo 182 de nuestra Constitución Política, que dice: "Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo".

Es decir, el concepto licitación se engloba dentro de uno más amplio, que abarca una serie de aspectos necesarios para regular la actividad contractual del Estado, tales como sus principios,

tramitología, derechos y obligaciones de la Administración y del contratista, entre otros más. Todo este conjunto de normas se conoce como la contratación administrativa, medio que tiene el Estado para alcanzar el interés general.

Dicho lo anterior, queda claro que la contratación es el medio o instrumento que el constituyente adoptó para que el Estado pueda satisfacer el interés público, por cuanto una de las funciones de este es netamente de prestación de servicios, lo cual implica que la actividad contractual pública debe estar enmarcada dentro del principio de eficiencia y eficacia, con el fin de no ver frustrados los derechos ciudadanos que se conceden desde la norma primaria.

Titánica labor no podría ser concebida sin la ayuda y colaboración de los sujetos privados. De ahí la necesidad de acudir a un procedimiento que asegure que la escogencia de éste respete el conjunto de principios que se desprenden de lo señalado en el artículo 182 constitucional y que el seleccionado resulte ser el más idóneo y provechoso para conseguir la satisfacción del interés general.

En razón de lo anterior, se le llama a ese contratista un colaborador del Estado, por cuanto ayuda en la construcción de obra pública y entrega el suministro de bienes y servicios necesarios con el propósito de que la colectividad pueda gozar de los derechos que el Estado le ha consagrado. Son muchas las formas en que el Estado puede llegar a crear alianzas con ese colaborador; sin

embargo, el temor o desconocimiento hace que las formas utilizadas sean siempre las mismas, dejando de lado una caja de instrumentos jurídicos que el ordenamiento pone a disposición del funcionario público que facilitarían la consecución del fin último señalado.

Según se verá más adelante, se cuenta con una norma especial que regula las compras públicas, la cual contiene excepciones a los procedimientos e incluso a los tipos contractuales señalados; ello, con el fin de dinamizar la gestión de compras públicas y no ver rezagada su actividad por el retraso de la modernización de sus normas. No obstante, los contratos atípicos aún siguen teniendo una resistencia a nivel general, a pesar de contar con experiencias exitosas tanto a escalas nacional como internacional.

Se presenta una obligación indubitable para que el funcionario público –estudios previos necesarios y disminución de riesgos según ordena la Ley general de control interno (N.º 8292) empiece a considerar la gama de contratos atípicos que podría modernizar y dar mantenimiento a la infraestructura pública del país, pues la calidad de esta incide en la población, con las consecuencias sociales y económicas que ello conlleva.

Una de las opciones más utilizada a escala mundial es, sin lugar a duda, las denominadas alianzas público-privadas (APP), que se utilizan desde inicios de la década de los ochenta del siglo pasado y que han evolucionado en alianzas que producen desarrollo sostenible en los países que han sabido sacar provecho de estas.

En el ámbito latinoamericano se pueden mencionar, entre otros, Chile y Colombia, como países que han concesionado una cantidad importante de obras públicas, incluido el servicio público, desde carreteras, prisiones y hospitales. Dicha experiencia acumulada ha permitido que la legislación y los contratos evolucionen a los llamados contratos de tercera generación, tema que se tratará más adelante.

En razón de lo anterior, se pretende explicar el alcance del principio de legalidad y su vinculación a las distintas formas de asociación y alianzas que se puedan formar, aunado a un mapeo de procedimientos y contratos que pueden servir de ayuda en la función pública para cumplir su cometido.

1.1. Levantando el velo del principio de legalidad

En los últimos años se observa cómo se malinterpreta, en la función pública, el principio de legalidad, preceptuado en el artículo 11 de nuestra Carta Magna y reproducido por el mismo numeral de la Ley General de la Administración Pública (LGAP).

El mandato es sencillo y se puede decir en una frase: El funcionario público solo puede hacer lo que la ley le permita. Su sencillez y el desconocimiento de las herramientas jurídicas llevan a deformar tal principio, transformándolo de legalidad a literalidad, con un impacto negativo por cuanto la mala interpretación de la ley se materializa en retardos para la prestación de servicios esenciales o la denegación de derechos del ciudadano.

Es muy dado que el funcionario público olvide que el principio supracitado se hace conforme al bloque de legalidad y no sobre lo señalado por un artículo en específico de un reglamento o una ley. Este bloque implica el conjunto de normas escritas y no escritas, como la costumbre, los principios y la jurisprudencia, según dispone el Código Civil en el artículo 7 de la Ley General de Administración Pública.

Asimismo, se debe considerar la relación entre las diversas fuentes del ordenamiento jurídico y su grado jerárquico, conforme a lo señalado por el artículo 6 de la LGAP. Lo anterior, por cuanto en caso de conflicto prevalece la de rango superior, lo cual conduce a una desaplicación de la inferior, en resguardo del principio de jerarquía

Jerarquía del ordenamiento jurídico



Fuente: Elaboración propia, con base en normas consultadas.

de normas, de acuerdo con el modelo adoptado por nuestra legislación.

Esta posición es la que asumen los distintos tribunales del Poder Judicial, según se observa en el siguiente extracto:

La actividad estatal se encuentra sujeta al Bloque de Legalidad, incluyendo la actividad contractual. La idea de ordenamiento es la de un todo de normas sistematizado a través de vínculos formales o materiales, de modo que el bloque de legalidad está formado, en sentido amplio, tanto por el escrito como por el no escrito. Esto es, el ejercicio de la función administrativa está bajo el control del principio fundamental de la legalidad, constituyéndose en una limitación al poder administrativo y por supuesto, a la práctica de la arbitrariedad. Encontramos en los artículos

11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de Administración Pública, que la Administración se encuentra sometida al ordenamiento jurídico y que sus funcionarios solamente pueden desplegar, como manifestación de la voluntad de la administración, aquellos actos que expresamente les están autorizados. El numeral 11 de la Constitución Política, en su párrafo primero, reza: “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. (...)” y por su parte, en artículo 11 de la LGAP, dispone que “la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes; entonces, “todo

acto o comportamiento de la Administración que incida sobre los derechos del particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico” (Ortiz Ortiz)¹.

Aclarado lo anterior y levantado el velo que cubre al principio comentado, se puede afirmar que, una vez que el funcionario público logre entender que legalidad no implica literalidad, se podrán dictar actos administrativos más coherentes y lógicos, en función de los derechos consagrados en nuestra Constitución Política, los que, de seguido, refiero.

1.2. El desarrollo sostenible y la Constitución Política

El concepto de sostenibilidad se gesta en la redacción del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, denominado Nuestro futuro común, presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1987. Consiste en la “satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades (...)”.

Consta de tres pilares que buscan una forma de vida equilibrada. Nos referimos al desarrollo económico, social y la protección del ambiente.

La preocupación a escala mundial en relación con el modelo económico adoptado por los distintos Estados, hace que la Asamblea General de las Naciones Unidas considere los asuntos del medio ambiente por primera vez en el 45.º periodo de sesiones del Consejo Económico y Social, y se acuerda, mediante la Resolución 1346 (XLV), del 30 de julio de 1968, la convocatoria a una

conferencia de las Naciones Unidas sobre “los problemas del medio humano”.

Esta preocupación mundial ya había sido advertida por Costa Rica dos décadas antes y así se refleja en nuestra Constitución Política de 1949, al incluir en su artículo 89 que uno de los fines culturales de la República es proteger las bellezas naturales. Asimismo, en el artículo 50 se indica que “el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando el reparto de la riqueza”.

Retomando la situación mundial, en la primera Cumbre de la Tierra, Estocolmo (Suecia, 1972) se decide realizar una reunión cada diez años para dar seguimiento a los acuerdos adoptados; así, en la de Río de Janeiro (1992), se marca un importante hito al aprobarse la Agenda 21, que deriva en una serie de normativas ambientales en los distintos países miembros, entre ellos Costa Rica, que en 1994, dos años después, adiciona al artículo 50 constitucional el siguiente texto:

(...) Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes².

Dicho lo anterior, es claro que el funcionario público tiene un deber, por mandato constitucional, de enmarcar sus funciones y acciones dirigidas al logro del mencionado desarrollo sostenible porque así se evidencia de varios artículos de nuestra Carta Magna.

1. Tribunal Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Resolución N.º 182-2012, de las catorce horas del treinta y uno de agosto del 2012.
2. Asamblea Legislativa. Reforma al artículo 50 de la Constitución Política. Ley N.º 7412, del 3 de junio de 1994.

1.3. Fundamento legal de las alianzas público-privadas para el desarrollo

Este principio es rector en toda la gestión pública, considerando que el erario resulta insuficiente para atender todas las necesidades de la colectividad. De ahí que el Estado debe alcanzar las metas y objetivos propuestos (eficacia), optimizando, al máximo, esos recursos financieros (eficiencia).

Incluso, el mismo principio se desprende de la Carta Magna y “se encuentran contenidos explícitamente en nuestra Constitución Política cuando el constituyente se refiere a conceptos claves como el de ‘buena marca del gobierno’ (artículo 139, inciso 4), ‘buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas’ (artículo 140, inciso 8) e, incluso expresamente ‘eficiencia de la administración’ (artículo 191)...”³.

Conscientes de esta realidad, es donde el funcionario público, poniendo en marcha su ingenio y creatividad, puede, sin que ello signifique una violación al ordenamiento jurídico, participar en alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), que materialicen el cumplimiento del mandato constitucional.

A escala mundial se ha venido gestando la conciencia de los problemas comunes que todos enfrentamos y, si volcamos la mirada hacia el desarrollo sostenible en busca de soluciones, alcanzaremos un impacto positivo sobre la población en general, pero, si el esfuerzo es en conjunto, los resultados se obtendrán en un tiempo menor.

Precisamente, esa preocupación se ha materializado en el sector privado en distintas formas, siendo la más conocida la llamada responsabilidad social empresarial (RSE); de ahí que existen muchas empresas deseosas de que el sector

público proponga alianzas para resolver problemas en los ámbitos distrital, cantonal, provincial y nacional.

Para tal efecto, y en resguardo del principio de legalidad, el funcionario público no debe olvidar que la alianza propuesta se debe enmarcar dentro de las funciones asignadas por ley a la institución, de modo que lo que se pretenda hacer esté contemplado en su ley constitutiva u orgánica.

La forma más común de poner en blanco y negro estas alianzas es mediante los convenios de cooperación, donde cada una de las partes aporta bienes o servicios según se haya estipulado y aquí es donde la Contraloría General de la República (CGR) puede tener participación.

Es importante diferenciar las APPD con respecto a otras formas de colaboración como las conocidas participación público-privada (PPP) o mejor conocidas en Latinoamérica como asociación público-privada (APP). La primera busca mejorar la calidad de vida de las personas mediante la alianza del sector público, el cual debe actuar dentro de sus competencias, y el sector privado. Esta alianza mezcla fondos, experiencia y trabajo en conjunto, sin que medie una forma mercantil para actuar. Por lo general se materializa mediante convenios de cooperación mutua.

La segunda, las APP buscan, en conjunto con la Administración, la solución a un problema público, que el Estado no puede resolver por sí mismo y debe buscar un colaborador, por lo general privado, el cual, por medio de un pago, entrega un bien o servicio requeridos (contraprestación), que llega a resolver el problema, satisfaciendo con ello el interés público. Ejemplos de lo anterior lo constituyen la compra de equipo médico por medio de licitaciones o bien la construcción de una carretera mediante una concesión a un particular.

3. Jinesta Lobo, Ernesto. “Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas”. Constitución y justicia constitucional. Poder Judicial. 2009, pp. 133-144.

Estas alianzas pueden generar compras públicas, dependiendo del aporte que realice la Administración. Para el caso en que el aporte sea en conocimiento y personal, la alianza se encuentra fuera del alcance del Reglamento sobre el referendo de las contrataciones de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, es un deber de la CGR vigilar la Hacienda Pública y como tal en su función fiscalizadora a posteriori, debe revisar aquellos convenios que la Administración haya suscrito para verificar la legalidad de estos.

Sin embargo, surge la pregunta de cómo determinar cuál convenio, producto de una APPD, debe ser revisado, en razón de la innumerable lista de funciones que, por ley, se le van asignando cada vez al Órgano Contralor.

Aquí se sugiere que en un primer plano sean las auditorías internas las que conozcan de tales convenios, de manera informativa, y que las propias instituciones las den a conocer por medio de sus páginas web, de forma tal que el ciudadano esté enterado de la actuación de la Administración.

La anterior propuesta se enmarca dentro de lo establecido en el Plan Estratégico Institucional para el período 2013-2020 de la Contraloría General de la República, por cuanto uno de sus objetivos estratégicos es: "Incrementar la transparencia propiciando el conocimiento ciudadano sobre la administración de la Hacienda Pública para favorecer el control y la rendición de cuentas".

Una mayor transparencia y publicidad de las APPD fomentará en los funcionarios públicos reproducir el modelo y lograr nuevas formas de asociación, con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible deseado por todos.

No cabe la menor duda de que el funcionario público tiene en sus manos un abanico de oportunidades para implementar y desarrollar las APPD, no solo por convicción moral, sino porque se desprende del articulado constitucional dicho

mandato al relacionar el artículo 50 con el principio de eficiencia y eficacia.

Por ejemplo, son muchos los residuos valorizables que producen las distintas instituciones estatales y muchas las municipalidades que no tienen la capacidad logística de recolectarlos; sin embargo, se trata de residuos valorables que el mercado requiere y compra.

Aquí se puede crear una APPD y fomentar la separación, acopio y posterior venta, a favor de las personas en condiciones de extrema pobreza, como un primer paso para mejorar la condición social de grupos, a veces invisibilizados, como lo ha hecho la alianza para el reciclaje, conformada por ALIARSE, el Ministerio de Salud, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y empresas privadas, líderes en el tema en el país.

Hay mucho terreno fértil; no obstante, está en cada órgano o ente público, por medio de sus funcionarios, la creación de esas APPD, para sacar provecho del esfuerzo conjunto de los diferentes sectores, con el fin de conseguir un lugar en el que podamos vivir considerando el desarrollo social, económico y la preservación y defensa del ambiente, de forma integral, elementos clave para asegurar la sostenibilidad de nuestro desarrollo.

2. Mapeo de Contratos Públicos

Se hace necesario voltear la mirada al pasado para comprender la evolución histórica de los procedimientos y contratos públicos en Costa Rica y evaluar el camino recorrido para determinar si se continúa sobre este o se hace un alto en el camino, para repensar otras formas de contratación más aptas a las circunstancias mundiales, que permitan el mantenimiento y la modernización de la infraestructura pública costarricense como un medio para alcanzar el desarrollo sostenible.

Los constituyentes de 1949, ante la laguna legal, introducen el procedimiento que deberán utilizar los poderes del Estado y los contratos, al señalar que:

Artículo 182. Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.

La decisión de incorporar el tema de compras públicas en la Constitución Política era necesaria y había consenso, salvo en el alcance del procedimiento por utilizar, ya que se discutía si era correcto señalar expresamente el procedimiento de licitación pública.

Al respecto, el constituyente José Antonio Castro Sibaja señaló: “Es necesario llevar ese principio al texto constitucional para que no vuelvan a ocurrir los llamados “contratos sin licitación” del régimen pasado, que tanto criticaba la oposición⁴; y propuso el texto que se aprobó al final y que hoy día es el que regula, desde la Constitución Política, el tema de las compras públicas.

Según se observa, el artículo no indica el tipo de licitación sino que lo deja al legislador derivado para desarrollar mediante la ley tal distinción, en razón del monto y la naturaleza de la obra.

Dos años más tarde, se promulga la Ley de Administración Financiera de la República (1951)⁵ y en ella se establecen dos tipos de licitación: pública y privada, en virtud de la cuantía del negocio. En total, la ley contenía 34 artículos relacionados con la gestión de compras públicas, derogados posteriormente con la entrada en

vigencia de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), el 1.º de mayo de 1996.

2.1. Antecedentes a la Ley de Contratación Administrativa

Se habían concretado los cimientos de la gestión de compras públicas, al colocar en la Constitución Política el procedimiento que se debía utilizar para que el Estado adquiriera bienes, servicios y obra pública.

Sin embargo, la construcción de la estructura jurídica fue débil, por cuanto no se le dio la importancia requerida y así se ha demostrado en un largo período de 47 años, pues solo ha habido unos escasos artículos en la normativa supra citada y una serie de decretos ejecutivos dispersos.

A final de la década de los setenta se dicta el Decreto Ejecutivo N.º 7576 del 23 de setiembre de 1977, denominado Reglamento a la Contratación Administrativa y que contaba con 296 artículos que desarrollaba lo expresado en la Ley de Administración Financiera de la República.

La gestión de compras públicas se había convertido en un instrumento excesivamente rígido y formalista, donde se había perdido de vista que se trataba de un instrumento o medio para alcanzar un fin: la satisfacción del interés público.

Lo anterior se evidencia al leer la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Contratación Administrativa, por cuanto señaló:

El presente Proyecto parte de la necesidad de elaborar un instrumento normativo marco que brinde soluciones a los múltiples problemas que aquejan la actividad de contratación

4. Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica. Acta N.º 168 del 10 de octubre de 1949.

5. Ley N.º 1279, del 2 de mayo de 1951.

administrativa. Estos problemas, que se han intensificado en los últimos años, consisten en la vigencia de un modelo de contratación excesivamente rígido y formalista que ha conducido a un entramamiento significativo de los procedimientos de adquisiciones, lo cual no solo ha redundado en la incapacidad de la Administración de dar respuesta en una forma eficiente a las múltiples necesidades que debe satisfacer, sino a que en múltiples ocasiones no se realice la escogencia más favorable para el interés público, es decir, no siempre se adquiere el mejor producto al mejor precio, lo cual resulta inaceptable dentro de un contexto de manejo de recursos limitados.

La propuesta sustituye entonces el vigente modelo recogido en la Ley de la Administración Financiera, y pretende regular en forma integral la actividad administrativa de contratación, a la luz de criterios de racionalización y eficiencia.

(...)

se destaca, como una reacción a la tendencia actual, el principio de eficiencia como objetivo de los procedimientos de contratación. Esto significará que la Administración desplegará toda su actividad orientada a buscar la mejor alternativa para el interés público, dejando en un segundo plano el cumplimiento de requisitos formales.⁶

Al poco tiempo de la entrada en vigencia de la LCA, se presentó una acción de inconstitucionalidad que se resuelve tres años más tarde; al respecto, se dictó una resolución que marca un hito en la materia de compras públicas por cuanto unifica resoluciones anteriores y ratifica que los principios que regulan la materia son de rango

constitucional, al señalar que con (...) “fundamento en las anteriores consideraciones resulta evidente, a juicio de esta Sala, que los principios derivados del artículo 182 de la Constitución Política, y como tales, de rango constitucional, han sido amplia y repetidamente confirmados por su propia jurisprudencia”⁷.

A partir de ese momento, debe el operador jurídico comprender la dimensión que la Sala Constitucional da a los principios que regulan la materia de la actividad contractual pública y empezar a reflejar en sus resoluciones sus alcances, orientando los procedimientos hacia la satisfacción del interés general.

Sin embargo, el principio rector de la materia, eficiencia y eficacia, aún no había sido comprendido en toda su magnitud, de manera que la Sala Constitucional lo recuerda al señalar que “(...) los procedimientos de contratación tienen un carácter instrumental de frente a la satisfacción de los intereses públicos, nunca podrían verse convertidos en un fin en sí mismo, sino que deben conservar su naturaleza de simples medios para la consecución del fin superior”⁸.

En la misma línea de pensamiento, vuelve la Sala a dictar otra resolución que sacude nuevamente toda la actuación de la Administración Pública, por cuanto se estaba olvidando de los objetivos que la LCA se había fijado, entre ellos, un procedimiento menos formalista, sin descuidar aspectos procedimentales. Es así como en el 2004 en el conocimiento de un procedimiento licitatorio del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) relacionado con la ampliación de la red celular del país y la negativa de la Contraloría General de la República (CGR) de refrendar el contrato adjudicado, la Sala señaló:

6. Asamblea Legislativa. Comisión de Asuntos Jurídicos. Dictamen Afirmativo Unánime, aprobado en la sesión del 7 de febrero de 1995.
7. Sala Constitucional. Voto 998-1998, de las once horas treinta minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.
8. Sala Constitucional. Voto N.º 2001-02660 de las quince horas con veinticuatro minutos del cuatro de abril del dos mil uno.

(...) todos los requisitos formales dispuestos por el ordenamiento jurídico para asegurar la regularidad o validez en los procedimientos de contratación, el acto de adjudicación y el contrato administrativo mismo, deben, también, procurar la pronta satisfacción del interés general a través de la efectiva construcción de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos, consecuentemente no pueden transformarse en instrumentos para retardar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos y, sobre todo, su adaptación, a las nuevas necesidades socio-económicas y tecnológicas de la colectividad.⁹

A partir de la anterior resolución, se ha observado una CGR más flexible, sin que ello signifique ventaja indebida o trato desigual de los oferentes; así, poco a poco, la Administración Pública en general ha ido entendiendo la trascendencia de las resoluciones supracitadas, con el fin de mejorar la gestión de compras públicas del Estado.

2.2. Sobre la Ley de Contratación Administrativa

Alcance de la Ley de Contratación Administrativa

El artículo primero de la LCA:

Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.

Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley”.

De lo anterior se podría pensar que la cobertura era para todo el sector público; empero, posterior a la entrada en vigencia de la norma, se dio una huida del Derecho Público al Privado de una serie de instituciones, que, con el fin de hacer los trámites más competitivos o lograr una mayor rapidez de estos, aprueban leyes especiales de compra. Entre estas instituciones, se encuentran la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y el Instituto Nacional de Seguros (INS).

El artículo primero es desarrollado por el mismo numeral de su reglamento y distingue tres situaciones en las que el órgano o ente no debe aplicar la LCA, sino únicamente los principios contenidos en ella. Se detallan:

- Entes públicos no estatales cuyo financiamiento con recursos privados supere el cincuenta por ciento de sus ingresos totales. Ejemplos: todos los colegios profesionales se consideran entes públicos no estatales; sin embargo, no todos reciben fondos estatales. La especie fiscal (timbres) tiene carácter público, mientras las cuotas de sus agremiados se consideran de origen privado. Se aplicaría la LCA solo cuando la suma de los ingresos públicos sea mayor al 50%, y en caso de ser menor, solo se aplican los principios de la LCA, tal y como le sucede al Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica.
- Empresas públicas cuyo capital social pertenezca en más de un 50% a particulares.

La ley no hace diferencia entre una empresa pública estatal; por ejemplo los puestos

9. Sala Constitucional. Voto N.º 2004-14421 de las once horas del diecisiete de diciembre del dos mil cuatro.

de bolsa de los bancos estatales o la empresa pública no estatal como Vida Plena Operadora de Pensiones Complementarias S. A. En ambos casos lo recomendable es revisar su capital accionario y verificar el origen de los fondos.

Por último están las personas físicas o jurídicas de naturaleza privada cuando utilicen, parcial o totalmente, recursos públicos, tales como la Federación Regional de Centros Agrícolas Cantonales del Pacífico Sur o las fundaciones que, de conformidad con la Ley N.º 5338, se consideran sujetos de derecho privado. En cuanto a la idoneidad para recibir fondos públicos, se debe inscribir ante el Ministerio de Hacienda, en la Oficina de Control de Partidas Específicas, y además obtener de la municipalidad respectiva la calificación de entidad privada idónea para administrar fondos públicos. Todo lo anterior, de conformidad con la Ley N.º 7755, del 23 de febrero de 1998, denominada Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional.

2.3. Contratos típicos en la Ley de Contratación Administrativa

2.3.1. Concesión de gestión de servicios públicos

De conformidad con lo señalado en el artículo 74 de la LCA:

La administración podrá gestionar, indirectamente y por concesión, los servicios de su competencia que, por su contenido económico, sean susceptibles de explotación empresarial. Esta figura no podrá ser utilizada cuando la prestación del servicio implique el ejercicio de potestades de imperio o actos de autoridad.

La administración siempre conservará los poderes de supervisión e intervención, necesarios para garantizar la buena marcha

de los servicios. La concesión de gestión de servicios públicos no podrá tener carácter indefinido. Según la naturaleza del servicio, en el reglamento se fijará su duración, que no podrá exceder los veinticinco años.

Este tipo de contrato es, sin lugar a duda, un ejemplo claro de una APP en la que el Estado traslada la gestión del servicio público a cargo de un tercero –una empresa privada–, para que, bajo las condiciones previamente indicadas en el cartel de la licitación, preste el servicio, realice las nuevas inversiones en equipo necesario para la prestación del servicio, contrate al personal que requiera, y el Estado, por su parte, cancela por el servicio el monto ofertado y, a la vez, se convierte en fiscalizador de la gestión del servicio público. A continuación se muestran dos casos de éxito que se han realizado bajo esta figura contenida en la LCA.

Caja Costarricense de Seguro Social

Desde finales de la década de los ochenta, la Institución había empezado a contratar empresas para que otorgaran los servicios integrales de salud en ciertas poblaciones. El modelo fue exitoso debido a que la empresa privada otorgaba el mismo servicio a un menor costo, razón por la que el número de sectores donde se prestaba el servicio bajo este modelo creció.

Por tratarse de un proyecto piloto, los primeros contratos fueron directos y sin concurso, hasta que, a inicios de este siglo, la CGR señaló que, vencidos los contratos firmados, se debían licitar las nuevas contrataciones del modelo concesionado.

Algunas de las áreas del sector salud que se han otorgado bajo este modelo, son Pavas, Tibás, San Ana, Barva, San Pablo, San Francisco-San Antonio, Desamparados 2, Escazú, León XIII-La Carpio-Garabito y San Sebastián Paso-Ancho y entre las cooperativas de salud que prestan servicio se encuentran Coopesaín, Coopesalud y Asemeco, entre otras.

Las cooperativas de salud, que ejercen como patronos, deben contar con personal médico, técnico y administrativo. Además, deben poseer la infraestructura necesaria, equipos médicos e instrumental para poder brindar los servicios contratados. Por su parte, la CCSS las dotará del sistema institucional para llevar los controles estadísticos y de los medicamentos que se les entregan a los asegurados y pagará la contraprestación de los servicios contra lo ofertado en el concurso.

Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)

La infraestructura y los servicios que se prestan en los puertos son esenciales para elevar la competitividad de un país, por cuanto apoyan al comercio de bienes de productos que se exportan o importan de un país, teniendo el costo de estos servicios un reflejo en el precio final que paga el consumidor.

Para el 2005, el país mostraba un rezago importante en los puertos nacionales, lo que impedía a los exportadores crecer. Conociendo esa realidad, se licitó la concesión de servicios de granel, carga general y manejo de contenedores; así en el 2006 entraron a operar en Puerto Caldera empresas privadas que habían ganado el concurso.

Paralelo al concurso, se promulgó la Ley N.º 8641, del 20 de octubre del 2005, denominada Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico, que viene a modificar la ley original y pasa a transformar el INCOP de un operador y prestador de servicios a un ente fiscalizador de estos.

Actualmente operan tres concesionarios: Sociedad Portuaria de Caldera, S. A. (carga general), Sociedad Portuaria Granelera de Caldera, S. A. (terminal granelera), y Sudamericana Agencias

Aéreas y Marítimas, S. A. (SAAM de Costa Rica, S. A.), responsables del manejo y administración de los remolcadores.

Este cambio en la estructura del INCOP lo transformó en una institución más eficiente y eficaz, al pasar de 1.200 funcionarios a 77 plazas. Lo anterior, en razón de que pasó de ser operador a fiscalizador. Los funcionarios del INCOP recibieron una serie de beneficios dentro de la reforma legal, con lo que se aseguraron su estabilidad económica.

El cambio fue radical; esto se comprueba con el aumento en el manejo de las cargas, pues se trabaja los 365 días del año, las 24 horas del día. Se pasó de movilizar tan solo 17 contenedores por hora previo a la concesión, a 44 contenedores por hora en la actualidad:

“Las productividades establecidas en el manejo de los graneles, aumentaron significativamente, pasando de movilizar 7.200 TM / hora/ buque atracado, durante la administración del Puerto por el INCOP, a 17.500 TM / hora /por buque atracado, bajo la modalidad de concesión”¹⁰.

Cabe destacar que la inversión privada realizada alcanza la suma de US\$62 millones, monto que no tenía el INCOP para remozar su infraestructura y que, gracias a las bondades del contrato de concesión, se ha logrado el éxito en sus operaciones de gestión, lo cual ha mejorado la competitividad del país.

2.3.2. Tipos abiertos

Esta figura se contempla en el artículo 55 de la LCA y se convierte en una importante herramienta jurídica, que le permite a la Administración utilizar contratos no indicados expresamente por la ley.

10. INCOP. Memoria institucional 2013, p. 10.

Se les conoce como contratos atípicos porque no se encuentran regulados en la LCA, pero pueden estar contenidos en otras leyes. Nos referimos al fideicomiso, gestión interesada, concesiones y otros que se analizarán más adelante.

La Sala Constitucional, refiriéndose al tema, señala:

(...) El análisis de estas normas debe partir del principio general comentado en los considerandos anteriores, por el que la exigencia que se deriva del artículo 182 constitucional, es en cuanto el Estado debe sujetar su actividad contractual a la licitación, esto es, a la modalidad o conjunto de principios derivados de la norma constitucional, como procedimiento de garantía de control del interés público. En este sentido, no puede entenderse que esta norma constitucional -artículo 182- constituya una lista cerrada y taxativa con respecto a los distintos tipos o figuras contractuales, a manera de *numerus clausus*, en tanto se refiere a “la ejecución de obras públicas”, o “compras”, “ventas o arrendamientos”; sino que debe entenderse que se trata de una enumeración ejemplarizante de actividades que puede realizar el Estado, con lo que el sentido jurídico de la norma conduce a entender que ella se refiere a toda la actividad contractual del Estado, sin importar las distintas modalidades, o tipos contractuales que la administración utilice para lograr su fin, sea la satisfacción del interés público. Lo anterior, siempre y cuando su implementación se haga con respeto de las normas, principios y requisitos constitucionales comentados. Como lo afirma la Procuraduría General de la República, la utilización de figuras contractuales no reguladas en forma expresa en el ordenamiento jurídico administrativo no resulta contrario al orden constitucional, por cuanto se reconoce al Estado, tanto la capacidad de Derecho público como de Derecho privado -artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública-¹¹.

3. Contratos de asociación público-privada en Costa Rica

El concepto de participación público-privada (PPP), también es conocido como asociación pública-privada (APP) o colaboración público-privada (CPP); por lo general se nombra dependiendo del país de que se trate. En el Reino Unido, país donde se originó esta figura, se le conoce como PPP, mientras que en España y Colombia como APP.

Por su parte, la entonces Comisión de las Comunidades Europeas, actualmente Comisión Europea, les denomina colaboración público-privadas (CPP) y las caracteriza por:

- “La duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar.
- El modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, en ocasiones a través de una compleja organización entre diversos participantes. No obstante, la financiación privada puede completarse con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.
- El importante papel del operador económico, que participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). El socio público se concentra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos.
- El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público. No obstante, las operaciones de CPP no

11. Sala Constitucional. Resolución N.º 998-98 de las once horas treinta minutos del 16 de febrero de 1998.

implican necesariamente que el socio privado asuma todos los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos. El reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos¹².

El Banco Mundial define este tipo de alianza como:

(...) un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública.

Usualmente, no incluye contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública, o de privatización de servicios públicos en los que existe un rol continuo y limitado del sector público¹³.

Según se observa, la definición varía, así como la forma de denominación; para nuestro caso es un contrato entre entidades u órganos públicos y entidades privadas, con o sin fin de lucro, para que estas últimas realicen una o varias de las siguientes tareas: diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de infraestructuras y servicios de interés público, a las se le transfieren parte de los riesgos y responsabilidades, mientras el Estado se reserva las potestades de control y regulación de la actividad del sector privado.

Gráfico 1. Tipos de APP en Costa Rica



Fuente: Tomado del artículo "Las asociaciones público-privadas y su rol en la modernización de la infraestructura costarricense". Autor: Federico Villalobos.

12. Comisión de las Comunidades Europeas. Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, Bruselas, 2004, p. 3.
13. Obtenido el 18 de junio del 2014 de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos/ley-de-asociaciones-publico-privadas>

3.1. Concesión de gestión de servicio público

Este tipo de contrato lo encontramos en distintas leyes, según se observa:

Lo importante de esta figura contractual reside en que el Estado pasa de ser operador a fiscalizador y, dependiendo del contrato, los órganos que fiscalizan se convierten en varios. A manera de ejemplo, se cita la concesión de servicios en manejo de carga de contenedores que realizó el INCOP, se detallado en el apartado número 2.5.4 del documento. Bajo ese modelo, el INCOP deja de prestar directamente el servicio y se convierte en fiscalizador directo. Indirectamente, están la CGR, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

De acuerdo con este modelo las inversiones corren a cargo del concesionario.

- Ley de Contratación Administrativa
Véase apartado número 2.2. del documento
- Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

Con base en este modelo, el AyA podrá delegar la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunales, a favor de asociaciones debidamente constituidas e inscritas, de conformidad con la Ley de Asociaciones N.º 218, del 8 de agosto de 1939. La Sala Constitucional señaló: “Estamos así ante una clara figura de concesión de gestión de servicio público, en donde –a pesar del silencio de la ley sobre este particular– es incontestable que el Instituto Costarricense de

Acueductos y Alcantarillados debe retener, ineludiblemente, los poderes de supervisión e intervención necesarios para garantizar la vigencia de los principios fundamentales del servicio público, a saber: continuidad, eficiencia, adaptación e igualdad en el trato de los usuarios (artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública)”¹⁴.

En la actualidad se cuenta con un total de 1490 Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS) distribuidas en todo el país, que suministran servicio de agua potable a un 24,26% de la población nacional.¹⁵

3.2. Fideicomisos

Los fideicomisos no son una APP, sino que constituyen un vehículo financiero utilizado para desarrollar las asociaciones. Se trata de un contrato regulado por los artículos 633 y siguientes del Código de Comercio, según el cual un fideicomitente transmite la propiedad de bienes o derechos a un fiduciario, quien asume la administración de ellos, y se encuentra en el deber ineludible de emplearlos en la realización de fines lícitos y predefinidos en el acto constitutivo del fideicomiso.

Este puede ser utilizado por el sector público, con fundamento en las siguientes situaciones:

- Autorización expresa por ley, según lo estipula el artículo 14 de la Ley N.º 8131, del 18 de setiembre del 2001, denominada Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Por ejemplo, Ley N.º 9124 del 21 de marzo del 2013 que autoriza al Poder Ejecutivo para suscribir una operación de crédito público y construir un

14. Sala Constitucional. Voto N.º 3041-97. Reiterado Voto N.º 2006-01651 de las dieciséis horas con treinta y nueve minutos del catorce de febrero del dos mil seis.-

15. Contraloría General de la República. INFORME N.º DFOE-AE-IF-07-2013 30 de agosto, 2013.

fideicomiso con contratos de arrendamiento, para el financiamiento del proyecto, construcción y equipamiento de infraestructura educativa del MEP a escala nacional.

- Que en la ley constitutiva u orgánica se exprese la autorización de su uso. Por ejemplo, Ley N.º 8642 del 4 de junio del 2008, denominada Ley General de Telecomunicaciones. Ejemplo: Contrato suscrito entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Banco Nacional de Costa Rica, correspondiente al Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), refrendado por la CGR, mediante oficio N.º 01694, del 22 de febrero del 2012.

Ley N.º 8660, del 8 de agosto del 2008, denominada Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. Ejemplo: 1) Contrato de Fideicomiso ICE-RANGE/BCR, construcción de una red de acceso de banda ancha con soluciones ópticas (fibra óptica) y soluciones mixtas (fibra/cobre) en las zonas de San Pedro, Santa Ana, Escazú y Central de Oeste, refrendado por la CGR, mediante oficio N.º 02138, del 26 de febrero del 2014.

2) Contrato de Fideicomiso UNO P.H. Reventazón / ICE / Scotiabank / 2013. Se trata de dos contratos accesorios al principal (Contrato Llave en Mano EPC (Ingeniería, Adquisiciones y Construcción) y Contrato de Arrendamiento de Planta Hidroeléctrica Reventazón/305,5 MW.), refrendado por la CGR mediante oficio N.º 09109 del 2 de setiembre del 2013.

Ley N.º 7798, del 30 de abril de 1998, denominada Ley de Creación del Consejo de Validación (CONAVI).

- Con fundamento en lo señalado por los artículos 3 y 55 de la LCA, la CGR ha señalado: “como fundamento legal para la constitución

de fideicomisos en aquellas situaciones muy particulares en donde la creación de un fideicomiso se justifique como instrumento para la actividad de contratación administrativa, es decir, cuando ello se constituya como un instrumento dentro de un negocio jurídico macro, donde ese fideicomiso sea una de sus partes y no el todo. Cabe aclarar según se manifestó en el oficio N.º 12168 (DCA-3708) del 14 de noviembre de 2008, que independientemente de la entidad pública de que se trate por la particularidad del negocio, en todo caso resulta aplicable y suficiente sustento jurídico el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa que autoriza la utilización de “cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo” como medio instrumental a fin de lograr la satisfacción del fin público perseguido y, ello, siempre y cuando no se utilice como una forma incorrecta de vaciar el contenido de la actividad sustantiva de la Administración respectiva, se respeten las funciones de control y fiscalización y se respete igualmente el régimen de prohibiciones para contratar con el Estado”.

Ejemplos: 1) “Contrato de Fideicomiso entre el ICODER y el BNCR para la Gestión y Administración del Estadio Nacional y sus Instalaciones”, refrendado por la CGR, mediante oficio N.º 01227, del 8 de febrero del 2011.

2) Contrato de fideicomiso UCR/BCR 2011 suscrito entre la Universidad de Costa Rica y el Banco de Costa Rica para el financiamiento, construcción y arrendamiento de obras, refrendado por la CGR mediante oficio N.º 06521 del 15 de julio del 2011.

Según se aprecia, el contrato de fideicomiso se convierte en una importante herramienta para financiar obra pública, que, poco a poco, se ha ido posicionando entre las distintas instituciones del Estado, siendo el ICE el que mayor experiencia ha adquirido en este tipo de contrato.

3.3. Contrato de conciertos

Este tipo de contrato se fundamenta en lo señalado por el artículo 55 de la LCA y a la fecha solo se tiene noticia de la solicitud realizada a la CGR por parte del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), para la aprobación de un reglamento donde en forma conjunta con la participación privada se pudiera construir nueva infraestructura ferroviaria.

El órgano contralor, según lo estipula la LCA, otorgó la aprobación del reglamento y señaló en aquel momento:

La figura del concierto, permitirá que sean los propios clientes del INCOFER quienes realicen las obras dentro del marco de su respectivo contrato, financiándola y transfiriéndola luego a la institución. Esta a su vez, retribuirá la inversión hecha por el contratista mediante una fórmula que al principio contemplaba el descuento de un porcentaje a pactar, correspondiente a la facturación por concepto de transporte, durante un plazo determinado y necesario para recuperar esa inversión.

Posteriormente, a requerimiento de este Órgano Contralor, dicha fórmula cambió para establecer el pago de una tarifa diferenciada pero que forme parte de los rangos de tarifas autorizadas al efecto por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)¹⁶.

Mediante el Decreto Ejecutivo N.º 32872, del 15 de diciembre de 2005, se dicta el Reglamento Contrato Concierto con Empresas Privadas para Reconstrucción, Remodelación, Restauración, Rehabilitación, Adquisición y Mantenimiento de

Equipos, Material Tractivo y Rodante, Patios, Vías, Instalaciones Físicas e Infraestructura Ferroviaria.

El concierto es una figura jurídica de gestión de servicios públicos, mediante el cual la Administración (INCOFER) pacta con una empresa privada existente (concertista), constituida por usuarios del servicio de transporte ferroviario, la realización de prestaciones y servicios (reparación, rehabilitación, restauración, remodelación y mantenimiento de equipos y material tractivo y rodante vital para una efectiva prestación del servicio de transporte ferroviario), labores que atenderá con sus propios medios, durante un período de tiempo determinado, y sujetándose a las condiciones que se establezcan en el respectivo contrato¹⁷.

La figura es muy similar a la concesión de obra pública con gestión de servicio solo que se fundamenta en la LCA y con un reglamento propio. No obstante, el fin perseguido también se puede obtener a través de la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos, N.º 7762.

Consultado el INCOFER sobre la utilización de esta figura, se informa del Despacho de la Presidencia Ejecutiva que este nunca ha sido utilizado, a pesar de contar ya con un decreto que respalda el uso de la figura en cuestión.

3.4. Contrato BOT

Entra en vigencia el 18 de octubre de 1990 y permite básicamente al Instituto Costarricense de Electricidad la compra de energía eléctrica producida por el Sector privado bajo ciertas condiciones. Se establecen dos formas reguladas en capítulos distintos según se explica:

16. Contraloría General de la República. Oficio N.º 11089, del 5 de setiembre de 2005.

17. Decreto Ejecutivo N.º 32872, del 15 de diciembre de 2005. Reglamento Contrato Concierto con Empresas Privadas para Reconstrucción, Remodelación, Restauración, Rehabilitación, Adquisición y Mantenimiento de Equipos, Material Tractivo y Rodante, Patios, Vías, Instalaciones Físicas e Infraestructura Ferroviaria.

El Capítulo I de la Ley N.º 7200. Ley que Autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela:

(...) permite al ICE comprar energía eléctrica producida en plantas de generación propiedad de empresarios privados, como actividad ordinaria hasta un máximo de 20 MW. En este caso, el ICE debe seleccionar los proyectos que mejor representen los intereses del país, para lo cual, debe seguirse el procedimiento que para los efectos se publica en un reglamento autónomo. Con base en lo anterior, los empresarios privados pueden construir y operar plantas de hasta 20 MW, que aprovechen recursos renovables, siempre y cuando el conjunto de ellas no sobrepase el 15% de la capacidad instalada del SEN. Los contratos y concesiones serán por un plazo de 20 años y pueden ser renovados. Asimismo es importante destacar que estos proyectos deberán tener un mínimo de inversión local del 35% de la inversión total. Los precios de compra del ICE al generador privado son fijados por el ente regulador, siguiendo el principio del costo evitado, que para los efectos de esta ley se ha definido en el reglamento como el costo marginal de largo plazo del sistema¹⁸.

Este contrato corresponde a los conocidos como BOO siglas en inglés (Build, Operate, Own) que significa construir, operar y mantener. El ICE lo ha denominado como CO (construir y operar):

“Bajo esta modalidad la Administración solicitará, la construcción de una obra específica, a través del procedimiento de contratación que corresponda para las contrataciones amparadas en la Ley N.º 8660 y su Reglamento,

o bien mediante licitación pública para las contrataciones fundamentadas en las Leyes N.ºs 7200 y 7508. En este tipo de contrato, el contratista adquirirá la obligación de operarla y mantenerla por un período de tiempo previamente determinado. Al finalizar dicho período, la Administración no queda obligada a aceptar la transferencia de la obra¹⁹.

Con base en esta modalidad se encuentran alrededor de 32 generadores privados de energía; la mayoría de ellos agrupados en la Asociación Costarricense de Productores de Energía, siendo uno de ellos el Ingenio Taboga S. A., que produce:

(...) energía eléctrica desde nuestros inicios en el año 1958, utilizando como fuentes primarias el bagazo, el material combustible que alimenta las calderas de vapor del ingenio y que se obtiene del mismo proceso de industrialización del azúcar. Se trata de una generación de electricidad limpia y amigable con el ambiente.

(...) Desde el año 2002 se obtiene un contrato con el Instituto Costarricense de Electricidad para producir 5 megawatts hora. Actualmente con una capacidad instalada de 20 megawatts hora se vende al ICE aproximadamente 10 megawatts.²⁰

El Capítulo II autoriza al ICE a comprar bloques de energía eléctrica de hasta 50 MW producida en plantas de generación propiedad de empresarios privados. Para tal efecto deberá realizar una licitación pública para seleccionar al contratista. Se denomina régimen de competencia y opera bajo el esquema de contratación tipo BOT por sus siglas en inglés (Build, Operate, Transfer).

18. Ministerio de Ambiente y Energía. Dirección Sectorial de Energía. Diagnóstico del VI Plan Nacional de Energía 2012-2030. Diciembre, 2011.

19. Instituto Costarricense de Electricidad. Reglamento de Tipos Abiertos. Acuerdo emitido por el Consejo Directivo en el artículo 5, inciso b, de la sesión en firme 5931 del 2 de diciembre de 2010.

20. Obtenido el 16 de julio de 2014: http://www.taboga.co.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=8&lang=es

De conformidad con lo señalado por el artículo 22 de la citada ley, “los contratos de compraventa de electricidad no podrán tener una vigencia mayor de veinte años y los activos de la planta eléctrica en operación deberán ser traspasados, libres de costo y gravámenes, al ICE al finalizar el plazo del contrato”.

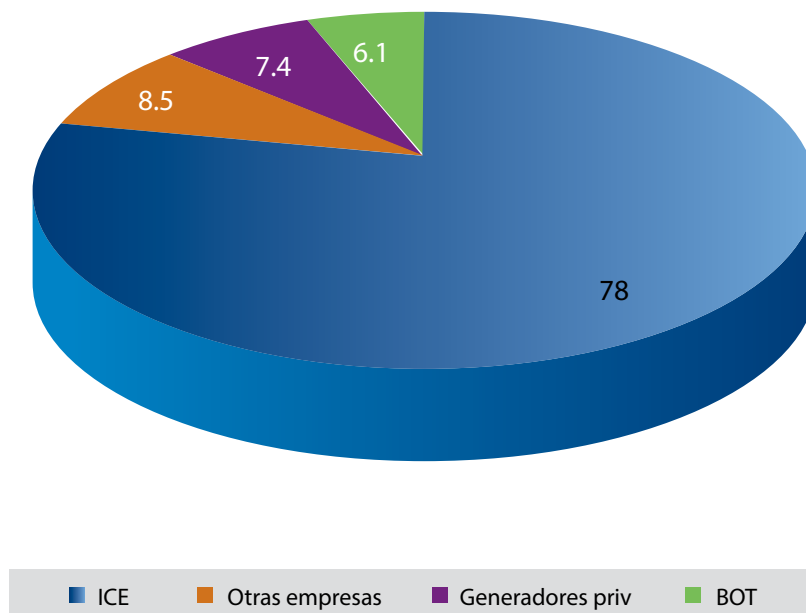
Se encuentra regulado en el Reglamento de Tipos Abiertos del ICE y lo denominan COT (construir, operar, transferir), tratándose de la misma figura del BOT. Aquí, el ICE solicita la construcción de una obra específica, a través del procedimiento de contratación que corresponda para las contrataciones amparadas en la Ley N.º 8660 y su Reglamento, o bien mediante licitación pública para el caso de las contrataciones fundamentadas en las leyes N.ºs 7200 y 7508. En el marco de esta modalidad, el contratista adquiere la obligación de operarla de un procedimiento de

licitación pública para las compras amparadas o bien mantenerla por un plazo previamente determinado, al final del cual estará en la obligación de transferir la obra al ICE.

Ejemplo: Contrato suscrito entre el ICE e Hidrotárcoles S. A., para la compra de energía de bloques de potencia hidroeléctricos hasta de 50 MW, según Licitación Pública Internacional 2006LI-000043-PROV. La empresa contratada se compromete a diseñar, financiar, construir, mantener, operar y transferir los bienes inmuebles y muebles, según los cuales pondrá a disposición del ICE la energía proveniente de la Planta Hidroeléctrica Capulín-San Pablo, y le suministrará a esa institución en forma exclusiva la energía eléctrica que genere la planta que se construirá.

Es importante destacar que bajo esta figura se produce el 6,3 % del Sector Eléctrico Nacional.

Gráfico 2. Capacidad instalada de generación



Fuente: MINAET. Diagnóstico del VI Plan Nacional de Energía 2012-2030

3.5. Gestión Interesada

Se trata de un contrato distinto al de concesión y así lo ha indicado la Sala Constitucional, al resolver una acción en contra del contrato y señalar:

La gestión interesada es una forma de gestión de los servicios y las obras públicas a través de la cual la Administración actúa mediante el concurso de un tercero (en este caso un particular), el cual actúa por cuenta y a nombre del Estado, quien cobra el servicio, dando como remuneración al gestor un estipendio previamente definido. En este caso, es el ente público respectivo el que continúa a cargo del bien y de todos los servicios públicos relacionados con éste, pero sirviéndose del gestor como administrador. La responsabilidad por el servicio público allí prestado permanece en manos del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad contractual que ante él pueda asumir el gestor por faltas a sus deberes. Se diferencia de otras figuras tales como la concesión de obras y servicios públicos en el tanto en que en estas últimas ocurre una verdadera traslación de la prestación y explotación del servicio; asimismo, en la concesión la retribución del particular se produce a partir de los pagos que reciba directamente del público, y la responsabilidad reposa siempre en el concesionario. Es claro entonces que ambas figuras –la concesión y la gestión interesada– no deben ser confundidas. Sobre este punto, los accionantes reclaman que el Decreto 26801-MOPT lo que establece es una verdadera concesión “encubierta” del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y los servicios que allí son prestados. Al respecto, de la lectura del Reglamento en cuestión, así como del contrato finalmente suscrito, se desprende con claridad que no llevan razón los promotores de este proceso, pues la figura por la que se opta en los dos instrumentos mencionados es efectivamente la de la gestión interesada y no la de la concesión de obra con servicio público.

En Costa Rica solo se tiene un contrato de este tipo (Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría) y según lo reglado por el artículo 55 de la LCA se requiere de un reglamento para su aplicación. Para este caso se trata del Decreto Ejecutivo N.º 26801, del 19 de marzo de 1998, denominado Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios.

En su artículo 2 se define la figura contractual como:

(...) mediante la cual la Administración Pública contratante explota los servicios y construye las obras necesarias para dicha explotación, sirviéndose de un gestor a quien retribuirá fundamentalmente mediante una participación en los ingresos generados como resultado de su gestión, sin menoscabo de la posibilidad de asegurar un pago mínimo al contratista. Los ingresos que serán considerados para la retribución al gestor serán determinados en el respectivo cartel.

Asimismo, señala en su artículo 3 que el objeto primordial de este tipo de contrato será la administración, operación, manejo y mantenimiento de los servicios aeroportuarios. La rehabilitación de las instalaciones y la construcción de obras nuevas necesarias para la adecuada prestación de dichos servicios, se llevarán a cabo durante el plazo de vigencia del contrato, de conformidad con las estipulaciones del cartel y del contrato.

La implementación de esta figura no conlleva un traslado en la titularidad del dominio del Estado respecto del servicio que se explota, pues se estaría violentando lo estipulado por el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política, el cual establece que bienes públicos, como aeropuertos, no podrán salir del dominio y control del Estado, ni ser enajenados, gravados, ni arrendados.

Aspecto importante de recalcar es que, de conformidad con lo señalado por el artículo 7 del supra-citado reglamento, la Administración contratante y la gestora participarán en los resultados de la

explotación; es decir, de sus riesgos y de sus beneficios, en los términos que se establezcan en el respectivo cartel y en el contrato.

3.6. Contrato de Concesión

En Costa Rica se cuenta con dos leyes que tratan el tema. La primera es la LCA del 2 de mayo de 1995 que regula el tema en un solo artículo, el 74, y señala expresamente: “El régimen definido en este artículo no se aplicará a las concesiones de servicios públicos, a cargo de particulares, reguladas por ley especial.” La norma era la entonces Ley N.º 7404 del 3 de mayo de 1994, denominada Ley General de Concesión de Obra Pública, derogada por la actual Ley N.º 7762, del 14 de abril de 1998, denominada Ley General de Concesiones de Obra Pública con Servicios Públicos.

Esta última ley, la vigente y especial en tema de concesiones señala expresamente en su artículo dos, inciso 1), que se exceptúan de la aplicación de esta ley las telecomunicaciones, la electricidad y los servicios de salud.

En razón de lo anterior, la CCSS realiza la adquisición de los servicios integrales de salud bajo lo dispuesto en el artículo 74 de la LCA y no de la ley que se trata en este apartado.

Retomando lo señalado por Ley N.º 7762, en el artículo dos se definen los tipos de contrato que se regulan por la normativa especial, dando una explicación de estos. Al respecto, señala:

a) Concesión de obra pública: contrato administrativo por el cual la Administración concedente encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, ampliación

o reparación de cualquier bien inmueble público, a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente. b) Contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, la ampliación o la reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación, prestando los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente.²¹

Bajo esta figura se encuentran actualmente tres contratos concesionados: 1) Carretera San José-Caldera (ruta 27). El plazo vigente de la concesión es de veinticinco años y seis meses (25 años y 6 meses), contados a la fecha de inicio, correspondiente 9 de enero de 2008. 2) Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Nueva Terminal de Pasajeros y obras conexas AEROPUERTO INTERNACIONAL DANIEL ODUBER QUIRÓS. El plazo de la concesión es de veinte (20) años, contados a partir de la fecha indicada en la Orden de Inicio. 3) Terminal Contenedores Moín (TCM). Con una estimación de US\$1.000 millones y concesionado por 33 años a una empresa de capital holandés, se refrendó el 21 de marzo del 2012 y posteriormente fue comunicado a la Administración el 17 de abril de 2012 para dar paso al plazo de cumplimiento de dichas condiciones previas. El objeto contractual es amplio y contempla la construcción de un muelle de 1,5 km de longitud que proporcione lo siguiente: a) Instalaciones portuarias protegidas por un rompeolas; b) Dragado de un canal de acceso con una profundidad de

21. Ley N.º 7762, del 14 de abril de 1998, denominada Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos.

18 metros, profundidad que podrá ser inferior de acuerdo con el modelo hidráulico y operativo que deberá realizar el concesionario antes de los diseños finales para poder atender como mínimo barcos portacontenedores tipo Panamax; c) Dragado de una dársena de maniobras y áreas de aproximación hacia las terminales con una profundidad de -16 metros para poder atender como mínimo barcos portacontenedores tipo Panamax; d) Patios para el manejo de contenedores; e) Equipos portuarios especializados para el manejo de contenedores necesarios para la operación de la Terminal (grúas portacontenedores, RTG, etc.), cumpliendo como mínimo con el equipo recomendado en el Plan Maestro; f) Equipo marítimo para la asistencia en las maniobras de atraque y desatraque de los barcos (remolcadores marinos para atender como mínimo a barcos Panamax con una capacidad mínima de tiro a la bita 60 toneladas). Fase 2: diseño, financiamiento, construcción y equipamiento de tres puestos de atraque de 300 metros de longitud, 420 metros de ancho y una profundidad mínima en los muelles para atender barcos portacontenedores tipo Panamax, y diseñados para ser dragados en un futuro a -16 metros. Fase 3: diseño, financiamiento, construcción y equipamiento de dos puestos de atraque de 300 metros de longitud, 420 metros de ancho y una profundidad mínima en los muelles para atender barcos portacontenedores tipo Panamax.

3.7. Contrato “Joint Venture”

En español se le conoce como el contrato de aventura conjunto o de riesgo compartido, en donde dos o más empresas, públicas y/o privadas, unen esfuerzos en conocimiento y capital para desarrollar un negocio.

La CGR ha resumido sus principales características en los siguientes puntos:

Para concluir la exposición en este punto, podemos identificar como elementos esenciales del “joint venture” los siguientes: 1) -Concurrencia de dos o más sujetos: los partícipes o “ventures” pueden ser personas físicas o jurídicas, aunque lo usual es esto último, aportando cada uno en forma proporcional recursos para el proyecto. 2) -Cada una de las partes que intervienen, mantienen su individualidad como empresa: Es decir, no hay fusión entre las partes, cada uno de los “ventures” pueden continuar desarrollando normalmente sus propios negocios. 3) -Existe un derecho de las partes a percibir utilidades: Las cuales se realizarán en proporción a sus aportes lo que normalmente debe ser definido desde el mismo acuerdo contractual. 4) -Reviste un carácter temporal: En otras palabras, la constitución de un “joint venture” es para un objeto o “aventura” única y no para una cantidad indefinida o indeterminada de negocios. 5) -Se realizan aportes con la finalidad de crear una comunidad de intereses: Los participantes en el joint venture realizan sus aportes con miras a crear un fondo común con miras al proyecto, los que pueden consistir en bienes, capital, industria, tecnología, conocimientos, know how, franquicias, marcas, entre otros. 6) -Ánimo de lucro: Los participantes en el joint venture tienen como ánimo implícito en su constitución, la producción de ganancias con el proyecto conjunto²².

En Costa Rica, a nivel público, son escasas las veces que se ha utilizado esta figura, siendo la más reciente el fallido contrato que realizaría la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y la empresa China National Petroleum Corporation (CNPC); ambas, compañías estatales de los respectivos países y que firman un documento denominado “Acuerdo Marco de Cooperación”. Para realizar las operaciones de ese acuerdo se constituye la empresa SORESCO S. A.

22. Contraloría General de la República. Oficio N.º 3431, del 27 de marzo del 2009.

A escala internacional se encuentran ejemplos exitosos como la alianza estratégica que realizó Sony y Ericsson. La primera es una empresa líder en el mercado de los electrónicos y la segunda es una empresa especializada en el sector de las telecomunicaciones. De la unión de ambas se crea Sony Ericsson, empresa especializada en la producción de Equipos Celulares equipados con componentes Ericsson y dotados de software y funciones patentadas por Sony (Walkman).

En nuestro país, con la finalidad de promover a nivel municipal este tipo de contratos se promulga la Ley N.º 8828 del 29 de abril del 2010, denominada “Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta”, abreviada como SPEM de la cual se dan algunos detalles.

4. Figura Asociativa: SPEM

El objeto de la ley es autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta a las

municipalidades del país para la ejecución de las obras necesarias y prioritarias para el desarrollo de la comunidad y las de servicios públicos locales, con el fin de satisfacer, oportuna y adecuadamente, los intereses de los munícipes.

La forma de constituir una SPEM se puede resumir en los siguientes pasos:

1. Determinación de la necesidad por satisfacer (proyecto).
2. Poner en conocimiento al Concejo Municipal el proyecto para su aprobación. Se requiere de dos tercios del total de los miembros. El acuerdo deberá señalar, al menos, el objeto de la sociedad, la forma como se escogerán los socios, la manera como se conformará la junta directiva, la distribución de los poderes entre sus órganos, la propiedad de las acciones, la forma como se liquidará la SPEM, en caso de disolución, así como los aspectos que sean relevantes para la constitución de la sociedad.
3. Selección del socio privado por medio de la LCA.

Tabla 1: Servicios que presta la S.A. bajo la figura APP

Limpeza Vía	Recogida y transporte de RSU	Valorización, Tratamiento y Eliminación de RSU
Baldeo manual/mecanizado	Recogida de la fracción resto	Tratamiento y eliminación de RSU
Baldeo mecánico de alta presión/tangencial de calzada	Recogida selectiva-envases ligeros/papel y cartón/vidrio	Planta de reciclaje y compostaje
Barrido manual/brigada	Recogida de industrias	Planta de clasificación de envases
Limpeza de acción inmediata/puntos negros	Recogida de jardinería y talas	Horno crematorio de animales
Limpeza de carteles, fachadas y manchas en el pavimento	Recogida de mercados	Tratamiento de escombros/inertes
Limpeza de mercados y mercadillos	Recogida de muebles/voluminosos	Vertedero de rechazos de RSU
Limpeza de playas y solares	Recogido de grandes centros y hospitales	Planta desgasificación y cogeneración
Limpeza de patios de colegios	Recogida de animales muertos	Planta de tratamiento de lixiviados
Servicios especiales carnaval/ferias y fiestas/ época de caída de la hoja	Limpeza, mantenimiento y conservación de recipientes	Vertedero de residuos inertes
Limpeza, conservación y mantenimiento de papeleras	Gestión punto limpio	Atención solicitudes de servicios/quejas y sugerencias línea 900

4. Constitución de la sociedad pública de economía mixta y su respectiva inscripción.
5. Inicio de operaciones.

En el ámbito internacional existen ejemplos donde municipios constituyen sociedades anónimas con empresa privada para emprender proyectos en conjunto. Tal es el caso de la sociedad servicios de limpieza integral de Málaga III, abreviada como LIMASA, constituida el 18 de abril del 2001, con un capital accionario mixto, donde el 49% corresponde al Ayuntamiento de Málaga, España.

En la Tabla 1 se muestra, los servicios que presta la S. A. es variado y se dirige tanto al sector público como privado.

5. Experiencia internacional

Sin lugar a duda, las PPP o APP más conocidas así a nivel latinoamericano, han dinamizado la construcción y mantenimiento de la infraestructura pública alrededor del mundo, en las últimas décadas, siendo una de las figuras de mayor uso debido a que ofrece el financiamiento de esta, pudiendo el Estado destinar los escasos recursos públicos a otras necesidades.

Son muchos los ejemplos que se pueden dar alrededor del mundo, sin embargo se han seleccionado dos países latinoamericanos para evidenciar que en esta parte del mundo ya hay países que aprovechan las bondades que ofrece la participación conjunta público-privada en el desarrollo de infraestructura con o sin servicio público.

José Manuel Vassallo, especialista español en concesiones, participó el año pasado en Costa Rica en un coloquio sobre el tema y señaló que el

éxito de las APP radica en considerar como protagonistas a los ciudadanos y no al sector público o privado. Lo anterior, por cuanto el usuario, directa o indirectamente, es quien pagará por el servicio.

Considera un error que, en el proyecto, [las APP] “no se definen bien para defender el interés público y el concesionario acaba adquiriendo un poder muy fuerte, capaz de renegociar con el Gobierno aspectos que no son justos desde la perspectiva social”²³.

En la misma entrevista hace hincapié en que Costa Rica no ha sabido vender el concepto de concesiones aunado a las experiencias sin éxito que se han tenido. Para concluir, puntualiza lo siguiente:

Si tuviera que darle un consejo al Gobierno costarricense, es que tiene que lograr una mayor competencia en la licitación, un mayor poder y evitar lo que ha ocurrido, que al final un proponente diferente se deja un proyecto que él no ha hecho y con un poder de mercado muy fuerte para renegociar con la administración. Junto a eso, hay que solucionar el problema de los riesgos expropiatorios. El sector privado necesita una seguridad importante para mitigar esos riesgos²⁴.

5.1. Chile

El diagnóstico de la situación de infraestructura a los inicios de la década de los noventa, compartido por todos los sectores de la vida nacional, nos muestra un importante déficit valorado en US\$ 11.000 millones en esta materia, que constituía un obstáculo objetivo al crecimiento económico del país y no correspondía con los estándares de vida alcanzados por la población y la industria

23. El Financiero. “Costa Rica debe aprender a ‘vender’ concesiones”. Diciembre, 2013.

24. Idem.

nacional. Pero no solamente este déficit representaba un obstáculo al crecimiento, sino que el estado actual de la misma significaba pérdidas de competitividad, que según la Cámara Chilena de la Construcción alcanzaban a la suma de US\$ 1.710 millones anuales.²⁵

El Ministerio de Obras Públicas era el encargado de construir la infraestructura del país y había un importante rezago. En razón de lo anterior, se trabaja en la promulgación de una ley que le diera la dinamización requerida a la obra pública del país y se aprueba la Ley N.º 19.068 en julio de 1991 y en abril de 1993 se adjudica el primer proyecto concesionado: "Túnel el Melón".

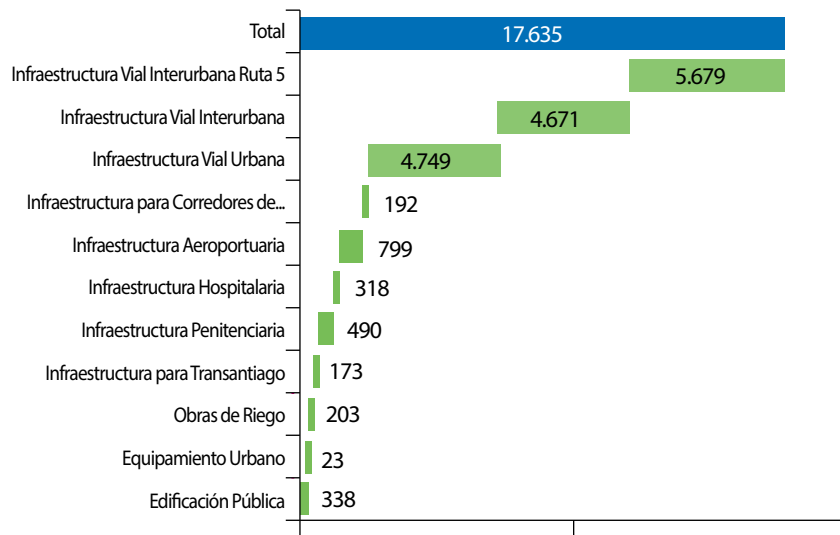
La implementación de estos contratos permitió realizar una reasignación de recursos públicos, que fueron destinados a desarrollar caminos secundarios y rurales, puentes, programas de agua potable rural, colectores de aguas lluvias, entre otras.

Actores más relevantes en el financiamiento han sido Bancos, Compañías de Seguros de Vida y Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

El balance ha sido más que satisfactorio. A la fecha se tienen 68 contratos adjudicados con una inversión USD \$ 17,635,000 y ocho contratos expirados y relicitados.

Según se observa, la inversión abarca distintos tipos de obra pública, necesaria toda para que un país sea más competitivo y solidario.

Gráfico N° 3: Distribución en la inversión en obra pública



Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Chile, 2013.

25. Ministerio de Obras Públicas. Chile. SISTEMA DE CONCESIONES EN CHILE 1990-2003, p. 5.

5.2. Colombia

Aprueba la Ley N.º 1508 de enero 2012, denominada Asociaciones Público-Privadas. Se crea un marco para la estructuración de APP e introduce una nueva generación de concesiones y un marco jurídico para las APP de iniciativa privada, con el fin de incentivar la participación de los particulares en la construcción y operación de infraestructura, en la prestación de servicios públicos.

La ley señala dos tipos de APP: 1) Proyectos de Asociación Público-Privada de Iniciativa Pública (Título II) y 2) De los Proyectos de Asociación Público-Privada de Iniciativa Privada (Título III).

Con la promulgación de la ley se transfieren los riesgos al proponente de una iniciativa privada que financie totalmente la obra, lo que muestra una evolución en el tema según se describe a continuación:

Primera Generación: La obligación de cubrir los riesgos en los contratos se encuentra en cabeza de la Nación. Se entregan garantías por mayor valor de los diseños, mayores cantidades de obras, tráfico mínimo y diferencial tarifario.

Segunda Generación: Se introduce el concepto de ingreso esperado. Soporte de ingreso (para el cubrimiento del servicio de la deuda), soporte cambiario, o soporte de riesgo geológico.

Tercera Generación: Se transfiere los riesgos al concesionario y asume el riesgo de gestión pre-dial y de adquisición de licencias ambientales. Se continúa con concepto de ingreso esperado.

Como resultado de la aprobación de la ley, actualmente se gestan varios proyectos en distintos sectores del país, según se muestra en el recuadro siguiente:

Tabla 2: Proyectos de APP en Colombia

Sector	Subsector	Proyecto	Objetivo	Estado actual/ Estudios	Fecha estimada de apertura del proceso licitatorio	Inversión estimada (US \$ MM)
PROTECCIÓN SOCIAL	Edificaciones institucionales	Centros Integrales Atención Primera Infancia (Piloto)	Atender 300 niños por centro (10 Centros)	En estructuración	2013-II	25
JUSTICIA	Notariado & Registro	Sedes Superintendencia Notariado y Registro y oficinas institucionales	Construir 50.400 m ² + 23.000 m ² de parqueadero (en sótanos)	En estructuración	2012-IV	98.5
JUSTICIA	Fiscalía	Fiscalía General de la Nación (Sede Cali)	Construir 24.000 m ² más parqueaderos	En estructuración	2013-II	45
MULTISECTORIAL	Edificaciones Institucionales	Renovación Urbana CAN	Actual: 394.086 m ² Potencial: 1.715.792 m ²	Empresa de Renovación Urbana "Virgilio Barco" a cargo del proyecto/ Estudios de Prefactibilidad	Por definir	Por definir
JUSTICIA	Cárceles	Fortalecimiento de la capacidad penitenciaria	Atender aprox. 25.000 internos	En estructuración (CAF)	Por definir	150

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 2012

5.3. Inglaterra-España

El siguiente se trata de un contrato que no se utiliza en Costa Rica, pero que bien se puede convertir en una opción más dentro del abanico de posibilidades que se exponen en este estudio.

Se trata del peaje en la sombra o en sombra, modelo inglés, debido a que se empieza a utilizar por primera vez, según varios autores, en el Reino Unido a principios de la década de los noventa del siglo pasado y se extiende por varios países europeos entre ellos España.

Bajo este modelo, los peajes no son cobrados a los usuarios de la infraestructura. En lugar de eso, son pagados por el Gobierno directamente al operador, basado en el conteo del tráfico y agregando un pequeña tasa por el tipo de vehículo.

Como ejemplo, se cita la Ley 3/1991, de 7 de marzo, denominada de la Comunidad de Madrid, que modifica la anterior Ley de Carreteras de esta Comunidad, en los aspectos relativos a la financiación y explotación, entre otros. En su artículo 25 bis se establece:

“La Comunidad de Madrid podrá subvencionar, en todo o en parte, las tarifas que corresponda satisfacer a los usuarios cuando el servicio deba prestarse gratuitamente por razones de interés público”.

Sin entrar en consideraciones jurídicas, podemos considerar que un contrato de “peaje en la sombra” corresponde a lo que se denomina contrato mixto, ya que normalmente comprende la construcción de la infraestructura, su mantenimiento y posterior explotación durante un período de tiempo, con la obligación

de reintegrarla a la Administración al finalizar dicho período.

El auge de estos modelos se produce al mismo tiempo que aparecen las restricciones presupuestarias, ya que la Administración sustituye los pagos de la construcción (certificaciones mensuales) por un canon a abonar durante el período de explotación en función, normalmente, de su uso.

En definitiva, si la Administración construyera la infraestructura, necesitaría desembolsar el importe al mismo tiempo que la construcción y después debería realizar su mantenimiento. Normalmente, dado el importe de la inversión, tendría que recurrir al endeudamiento.

Con esta operación evita el endeudamiento, ya que la financiación de la construcción corresponde a la empresa privada y sustituye el endeudamiento por un canon a pagar con la puesta en servicio de la infraestructura.

A los efectos de este informe, el problema radica en si debe considerarse el canon como un mero gasto corriente en los presupuestos de cada año, o si tiene la consideración de deuda.

Es decir, con el peaje en la sombra, la Administración consigue ejecutar obras sin tener que desembolsar su importe, involucrar a empresas privadas para financiar infraestructuras públicas, diferir su pago a lo largo del período de amortización de la infraestructura y, lógicamente, la entidad privada deberá obtener su correspondiente beneficio industrial²⁶.

26. Mesa del Parlamento de Navarra. Informe de asesoramiento sobre peaje en la sombra. 2010, pp. 13 y 14.

6. Conclusiones

Sin lugar a duda, la satisfacción del interés público se logra cuando el Estado, a través de sus distintos órganos y entes, cumple con las funciones destinadas por ley. En razón de lo expuesto, la Sala Constitucional señala que las “administraciones públicas son organizaciones colectivas de carácter y vocación servicial que deben atender de modo eficiente y eficaz las necesidades y requerimientos de la comunidad, con el fin de alcanzar el bienestar general”.

Lo anterior resalta la importancia de la herramienta jurídica de la contratación administrativa, pues es a través de ella como el Estado puede materializar los bienes, servicios y obras necesarias para prestar los servicios requeridos por la ciudadanía, algunos tan sensibles como la salud y otros tan necesarios como la educación para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Es decir, un Estado omiso retrasa la renovación de infraestructura y su mantenimiento, convirtiendo su inacción en una limitante para el desarrollo sostenible del país. Incluso las actuaciones no racionalizadas también se pueden englobar dentro del mencionado “freno” por cuanto se adoptan figuras contractuales no idóneas para el tipo de objeto contractual que se pretende.

El funcionario público en general, salvo algunas excepciones según se anotaron, se ha acostumbrado a realizar los mismos procedimientos y tipos contractuales que la ley señala, olvidando que también se encuentran dentro del marco normativo otras opciones que, a escala mundial, han ido posicionándose como la mejor alternativa para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura del país.

Aunado a lo anterior, se cuenta con un arraigado y descontextualizado concepto en cuanto a que las compras públicas son la herramienta para alcanzar el fin público, sin considerar que representa cerca del 30% del presupuesto público y el 15 % del producto interno bruto (PIB), según datos suministrados por el Ministerio de Hacienda en el 2014, y que, debido a ese importante rubro, el Estado tiene la capacidad de convertir las compras públicas en la “palanca” necesaria para cambiar conductas empresariales y formas de manufactura más amigables con el ambiente.

Es en los distintos carteles de los procedimientos de compras públicas donde la Administración Pública debe considerar no solo el precio como el factor preponderante para adjudicar un concurso, sino que debe contemplar otros aspectos como los ambientales y sociales.

ASPECTOS LEGALES DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO

Alejandra Montiel

1. Aspectos generales

Las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) están cada vez más presentes en el quehacer sobre todo de la empresa privada, que después de un largo periodo de resolver las cosas por sí misma, empieza a darse cuenta que el Estado perfectamente puede ser su aliado en diversos proyectos, uniendo competencias y fortalezas, de forma que ambas partes se vean beneficiadas.

Basados en la simple observación, las alianzas se podrían categorizar en:

- a. Asociaciones o fundaciones (creadas por ley, por el Estado o por personas privadas), que apoyan la labor de entidades del Estado o sus ministerios, como es el caso de las fundaciones que administran zoológicos, museos, parques, apoyan el Festival Internacional de las Artes o asociaciones que apoyan las actividades de talleres de danza, actividades musicales, teatros etc. En muchos casos, estas asociaciones o fundaciones reciben fondos públicos una vez que cumplen los requisitos legales para ello.
- b. Alianzas que se generan para proyectos de impacto nacional o regional, como podrían ser la alianza para una mejor cultura vial, la alianza para el reciclaje o el Programa Vigilantes del Agua.
- c. Alianzas para proyectos específicos que beneficiarán a un grupo específico, por

ejemplo, de un programa de responsabilidad social de la empresa.

2. Marco legal

Si bien Costa Rica no cuenta con una ley que específicamente se refiera a estas alianzas, lo cierto es que el marco jurídico para estos acuerdos o alianzas ya existe. La encontramos en diversas leyes y, sobre todo, en resoluciones administrativas en las que se analiza la relación entre entidades privadas y entidades del Estado y si estas se ajustan o no al ordenamiento jurídico.

Estas resoluciones, poco a poco, han venido conformando un marco de referencia para la operación de las alianzas público-privadas, que sirven de guía tanto al Estado como a la empresa privada interesada y comprometida a contribuir al desarrollo del país por esa vía.

Además, en el derecho comparado, las leyes cuyos títulos se refieren a las alianzas o asociaciones público-privadas en realidad se refieren a lo que en Costa Rica se conoce como contratación pública, en sus diversas formas. Así que tal vez no es necesario contar con leyes adicionales. Basta con conocer en profundidad las que se tienen.

3. El Estado

Un aspecto fundamental al plantear las alianzas es entender cómo funciona el Estado o la entidad específica de la que se requiere el apoyo.

El Gobierno central es la instancia principal del Poder Ejecutivo, incluye a los ministerios. Cada ministerio, a su vez, tiene programas específicos o instituciones desconcentradas. También existen instituciones descentralizadas como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Instituto Nacional de Seguros (INS). En términos generales, cada una de estas categorías puede ser denominada como entidad pública o Administración, siendo esta última una denominación sumamente frecuente.

Es indispensable confirmar que la entidad con la que se plantea la alianza, tiene las competencias legales para realizar las acciones que se espera de ellas, ya que sin esa autorización legal que es parte de su competencia, le será imposible al Estado apoyar o colaborar con el sector.

Es importante además revisar la legislación que rodea esta institución y verificar si existe jurisprudencia administrativa sobre sus actividades. Ante todo, el sector privado debe tener presente que el Estado está en cierta forma limitado por el ordenamiento jurídico que lo rige y ante una prohibición expresa o imposibilidad, no tiene opción de participar.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con la legislación, el Estado y sus instituciones tienen potestades de imperio; es decir, facultades o poderes superiores a las facultades de cualquier entidad privada, precisamente porque es parte de su función y su responsabilidad pública. Esas potestades de imperio son indelegables; es decir, la Administración, en ningún caso, puede permitir que el sector privado las ejerza.

Así, por ejemplo, el sector privado no se puede prestar para el pago de sobresueldos a funcionarios públicos, para evadir el uso de los mecanismos previstos de contratación pública, venta de servicios que son facultad o competencia del Estado, o en general, el desvío de fondos públicos.

4. El sector privado

La enorme ventaja para el sector privado al ser contraparte del Estado, reside precisamente en su flexibilidad y facilidad para acomodarse a los requerimientos del Estado, de contar con personal o proveedores que pueden colaborar en la investigación de regulaciones y antecedentes, y sugieran opciones alternas en aquellos casos en los que el proceso amenaza con paralizarse.

El sector privado cuenta además con los fondos, los bienes y las herramientas de los que puede disponer sin pasar por los procedimientos más lentos o complejos que es obligado a seguir en el Estado. Por ejemplo, si la Administración requiere visitar un sitio, como parte del proyecto conjunto en el que se trabaja, probablemente tiene que seguir un proceso corto de contratación de servicios o seguir el procedimiento interno para uso de los vehículos del Estado, con el tiempo que eso tome. El sector privado, por el contrario, puede poner a la orden de la Administración los vehículos de la empresa de forma expedita, facilitando y acelerando el proceso de gestión de un proyecto que se ejecuta a través de una alianza público-privada para el desarrollo.

Entender las limitaciones y fortalezas de cada una de las partes involucradas es fundamental para iniciar un proceso con expectativas reales y que además sea factible de implementar.

5. Formas legales de alianzas público-privadas

Los procesos de creación de alianzas público-privadas se pueden enfrentar sin temor o sin asumir que se está innovando en materia jurídica. En realidad, las alianzas entre el Estado (y sus instituciones) y el sector privado han sido parte regular de la actividad nacional, si bien se conocen con otros nombres y cuentan con legislaciones específicas en algunos casos. Algunos grupos son:

- a. Contratación pública, que a nivel popular se conoce como licitaciones en sus diferentes formas. En este caso particular, incluso existe jurisprudencia de la Sala Constitucional en la que claramente se establece que el contratista u oferente no es un enemigo del Estado. Por el contrario, ambos están del mismo lado y tienen una comunión de intereses, orientada a satisfacer el interés y el bien público.
 - b. Los convenios de cooperación. Estos no tienen regulación propia ni formato único, pero se firman con mucha frecuencia. Estos convenios, formalmente, se asemejan a los contratos de joint venture, donde ambas partes acuerdan colaborar con sus esfuerzos, bienes, competencias y recursos para un bien común, según las disposiciones del acuerdo. Este es el mecanismo más utilizado para formalizar las alianzas público-privadas para el desarrollo.
 - c. La concesión de obra pública. Si bien en Costa Rica los proyectos de concesión no han sido exitosos, por motivos extralegales, lo cierto es que el mecanismo de concesión de obra pública no implica la privatización de servicios públicos y en muchos países, como Chile, han permitido el desarrollo consistente de infraestructura pública. En este caso y en términos generales, la empresa privada desarrolla un proyecto de interés público y cobra por su uso hasta que cubre su inversión. El Estado se encarga de fiscalizar la ejecución de estos proyectos de participación público-privada (APP). Es obvio que el desarrollo del cartel, del modelo financiero y la supervisión son fundamentales para el éxito de este tipo de esquema público-privado.
 - d. En Costa Rica, se cuenta con la ley especial de gestión interesada, una forma particular de licitación pública, similar a la concesión, pero con un grado mayor de complejidad. Así funciona, por ejemplo, el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, donde el gestor interesado sigue un plan maestro para el desarrollo y modernización del aeropuerto, administra su área comercial, colabora en la operación, y las partes se distribuyen los ingresos, de conformidad con el modelo financiero durante un periodo de tiempo establecido al inicio del contrato.
 - e. Otro ejemplo es la ley de iniciativa privada, que permite a cualquier interesado plantear al Estado la ejecución de un proyecto de interés nacional, desarrollar los estudios de factibilidad e incluso participar en la licitación del proyecto. Si no resulta electo como adjudicatario, tiene derecho al reembolso de los gastos en los que haya incurrido en la etapa previa a la construcción y ejecución del proyecto.
 - f. Finalmente, la Ley de Contratación Administrativa admite la posibilidad de crear nuevos reglamentos o legislaciones para figuras especiales que implique una relación público-privada.
- Es claro, entonces, que el Estado tiene, históricamente, amplia experiencia sobre las condiciones y la negociación de acuerdos legales y ejecutables con el sector privado, muchos de los cuales están regulados legalmente o por medio de reglamentos. Es decir, el sector público no es neófito en esta materia ni está innovando al respecto.

6. Convenios de cooperación

Dado que los convenios de cooperación son el medio usual para documentar las APPD, a continuación se analizan algunos aspectos en ese sentido:

Forma. Es recomendable, en la medida de lo posible y aunque esto signifique algún nivel de atraso, que el convenio se realice por escrito. La sabiduría popular lleva razón cuando se afirma que “papelitos hablan”.

El documento, por más amplio o específico que sea, es una seguridad y protección para el sector privado y el público. Se recomienda un documento muy amplio en su redacción (no en su extensión) cuando la ejecución de la alianza implica una larga lista de actividades específicas o se busca que funcione como contrato marco. Las condiciones se deben ir ajustando y cerrando, dependiendo del proyecto específico.

Formato. Como se señaló, el formato que adopta la APPD varía dependiendo de la institución pública que se trate, lo que implica una variedad de redacciones y estilos. Algunas administraciones permiten que el sector privado asuma la redacción; otros, que su redacción estándar sea modificada o se sugieran modificaciones. Finalmente, hay algunas que no admiten ningún cambio.

Contenido. Todos los convenios de cooperación, alianzas, acuerdos o como se les quiera llamar, deben contestar cuatro preguntas básicas:

- a. ¿Para qué se firma? Aquí es donde se describe el proyecto que a las partes les interesa.
- b. ¿Qué le corresponde a quién? Se distribuyen las responsabilidades de cada parte, tomando en cuenta las limitaciones propias que tiene el Estado y sus potestades de imperio.
- c. ¿Cómo se confirma la ejecución correcta? Tiene que ver con los mecanismos de seguimiento para verificar que se está ejecutando conforme a lo acordado. Pueden ser informes, reuniones, visitas, entre otros.
- d. ¿Qué se hace si no existe acuerdo entre las partes? Esta es la sección donde se establecen los mecanismos de resolución de conflicto, ya sea en procesos de mediación, conciliación, arbitraje, o resolución a través de un tercero.

Autorizaciones. Es importante verificar quién del lado de la Administración tiene facultad legal para firmar el convenio; si este requiere

aprobación del Departamento Jurídico específico o, por ejemplo, de la Contraloría General de la República. De eso dependerá la validez legal del documento.

7. La delgada línea

Las partes de las APPD deben velar para que sus acuerdos sean absolutamente legales y que su quehacer ni siquiera se aproxime o pueda ser interpretada como una actuación ilícita. Así, hay algunos riesgos que deben evitarse a toda costa, tanto en los convenios como en la ejecución misma de la alianza:

- a. Cualquier forma de corrupción. La ley contra el enriquecimiento ilícito y la corrupción, así como el código penal, enumeran los delitos que podrían ser considerados como delitos. Aun actos que podrían considerarse de evidente buena fe como la donación de productos a la Administración, invitar a almorzar a los funcionarios después de un día de trabajo, y entregar algún presente como agradecimiento, deben analizarse con cuidado para evitar cualquier violación a la legislación vigente.
- b. Violación del régimen de prohibiciones que contempla la Ley de Contratación Administrativa, que en su artículo 22.b establece claramente un listado de personas que no pueden realizar contratos con el Estado. El incumplimiento de estas prohibiciones podría tener efectos administrativos y hasta penales. Además, es importante verificar que la ejecución del convenio no implique para la empresa privada, alguna prohibición que se le impida participar en contrataciones públicas.
- c. La delegación de competencias del Estado. Como se mencionó, el Estado tiene competencias claras, pero también tiene poderes, llamados potestades de imperio, que

legalmente está impedido de delegar. Es conveniente evitar la trampa de tratar de asumir esas potestades con tal de acelerar los procesos, ya que su delegación implicaría la nulidad del acuerdo que se firme y la responsabilidad legal para ambas partes por permitir esa delegación.

- d. Régimen de competencia. Costa Rica cuenta con legislación específica en materia de competencia, aplicable para el sector privado. Es fundamental confirmar que la firma del convenio o su ejecución no le otorga al sector privado condiciones de privilegio que podrían interpretarse como incumplimiento al régimen de competencia y la apertura del respectivo proceso de investigación y sanción.
- e. Limitaciones específicas, como aquellas que prohíben, por ejemplo, a las municipalidades, recibir donaciones. Es fundamental verificar la legislación que aplica a esa entidad en particular.

8. Temores del sector privado

Lamentablemente, debido a la historia reciente nacional de casos de corrupción en los que se han visto envueltos funcionarios públicos de todos los niveles, el sector privado está reacio a participar en convenios cuya ejecución, además de los aspectos propios de esta, implique costos financieros y de imagen en caso que se genere un escándalo, precisamente por no tener claro el panorama legal o asumir alguno de los riesgos que se han señalado.

Los temores más fuertes, en orden de jerarquía, son producto de acciones de:

- a. La prensa. Es claro que un artículo de prensa que contenga información falsa, inexacta o simplemente enredada, puede implicar un fuerte golpe a la imagen corporativa de la empresa, además de la tensión que eso

agrega a la operación normal y la posible inversión y gasto en empresas de relaciones públicas y abogados para defender la posición e imagen de la empresa. Asimismo, el impacto lo provoca la primera publicación y cualquier aclaración suele carecer de importancia, además, que no elimina el daño ya causado.

- b. La Contraloría General de la República. Es importante saber que prácticamente todos los convenios de cooperación o alianzas público-privadas en algún momento serán revisados por la Contraloría General y eso está bien. Lo importante es estar preparado para ello, de forma tal que cuando esa fiscalización ocurra, el informe final sea positivo o al menos con apenas algunas sugerencias de ajuste.
- c. El Ministerio Público. Ya sea alertado por la prensa o por la Contraloría General, el Ministerio Público puede intervenir para confirmar si se ha incurrido en conductas delictivas, y si es del caso, el asunto podría ser elevado a juicio.

9. ¿Cómo protegerse?

Aun con todo lo señalado, lo cierto es que estas alianzas suelen ser muy beneficiosas para las partes y existen los antecedentes y las formas legales para que se ejecuten conforme a la ley.

Algunas recomendaciones al respecto:

- a. Revisar los antecedentes en torno a esa entidad pública en específico, su ley de creación, jurisprudencia administrativa (de la Contraloría General o de la Procuraduría General de la República) o constitucional, borradores de convenios, entre otros.
- b. Elaborar informes de ejecución del proyecto que, en la medida de lo posible, le permita a la entidad pública usarlos como base de

sus propios informes, facilitando así sus labores y a la vez documentando lo actuado. Es fundamental que la Administración no pueda alegar que la empresa privada actuó por sí sola, sin autorización, sin control, sin informar al Estado de nada. En esas condiciones, los tres temores de prensa, órgano contralor y Ministerio Público se materializarían.

- c. Buscar una asesoría contable confiable, sobre todo si el convenio implica el manejo de fondos públicos. Es ideal contar, por ejemplo, con exfuncionarios del Estado que conocen muy bien el manejo de estos proyectos, las fiscalizaciones, registros y demás aspectos propios del tema.
- d. La asesoría legal es fundamental. El abogado o bufete que asesore a la empresa privada en este tema, deberá concentrarse en conocer la regulación y los antecedentes existentes sobre el caso, que esté a disposición de la Administración, que apoye la investigación de temas específicos que se requieran, que pueda coordinar con el Departamento Legal de la Administración y que, en general, sea una contraparte especializada y, a la vez, estar atento a que no se crucen los límites señalados.

Particularmente en el caso de la Contraloría General de la República (CGR), la Administración puede hacer consultas específicas y reunirse con los abogados o técnicos del Órgano Contralor para salir de dudas, plantear nuevas opciones, verificar la legalidad de lo actuado o de lo que planea hacer y recibir recomendaciones o sugerencias de la CGR.

- e. Buenas relaciones. Aunque este no es un aspecto técnico y podría resultar hasta redundante, lo cierto es que asumir una posición de exigencia, amenazar a la Administración o a sus funcionarios por negligencia o lentitud o en general, asumir como reales los prejuicios sobre cómo funciona el Estado,

perfectamente puede dar al traste con cualquier proyecto, al afectar la relación de confianza que debe existir entre las partes que participan en una alianza pública-privada.

- f. Asegurarse de que todo el dinero que haya sido asignado a la ejecución de la alianza sea posible probarlo. Si recibe dineros públicos, duplique los controles, bajo ningún caso permita el desvío de fondos públicos.
- g. Contar con servicios de auditoría externa.
- h. Mantener controles estrictos y documentación ordenada de la ejecución de la alianza. Usar los mecanismos tradicionales de oficios numerados, con fechas, sellos de recibido, etc.
- i. Si la ejecución de la alianza requiere la contratación de bienes y servicios, elabore su propio reglamento basado en los principios generales de la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, que será, además, la legislación aplicable en caso de que el reglamento desarrollado no regule algún aspecto particular.
- j. Procurar, en la medida de lo posible, que la ejecución de la alianza no requiere del apoyo político de un área específica y que tampoco atraiga enemigos políticos que podrían activar investigaciones y escándalos con el único interés de frenar el proyecto.
- k. De ser posible, la ejecución de la alianza debe recibir mucha atención y exposición pública en los medios: es mucho más difícil atacar o suspender una alianza que ya se ha posicionado en la mente de las personas y de los beneficiarios como algo positivo.
- l. Procurar que los controles financieros cumplan con las Normas de Control Interno para el sector público.
- m. Asegurarse de que los beneficiarios de la ejecución de la alianza cumplen con las

condiciones para ello, de forma que se evite un doble beneficio o un beneficio injustificado. Para ello, puede aplicar los mismos filtros o mecanismos de calificación del Estado, que son información pública.

- n. Considerar el uso de herramientas como presupuestos, cronogramas, unidades de ejecución, etc.
- o. Si se reciben fondos públicos, es obligatorio llevar controles y registros separados para estos.

10. La relación con el Estado

Usualmente, las APPD surgen desde el sector privado e implican un acercamiento al Estado y a la Administración específica. Al respecto, es importante considerar lo siguiente:

- a. Lo obvio: Los funcionarios públicos también son personas, que suelen saber mejor que nadie en qué consiste su trabajo, cuáles limitaciones tienen y cómo hacerlo. Ni ellos ni nadie aprecian que de repente aparezca un abogado o relacionista público parlanchín y rimbombante, que pretenda atención vip y que viene con la gran idea que revolucionará la actividad del Estado. La humildad, la apertura y la disposición a aprender, a buscar opciones y la mente abierta, todas del lado del sector público, son esenciales en este proceso.
- b. Los mandos medios son los que mejor conocen el proceso que le interesa al sector privado y quienes lo han conocido, diseñado o ejecutado por más tiempo. Es más importante que los mandos medios estén convencidos de los beneficios de la alianza que tener el beneplácito del jerarca. De hecho, empezar por el jerarca y que éste gire la orden de que el proyecto se ejecute, podría ser sumamente contraproducente.

- c. Los tiempos en el sector público son muy distintos a los del sector privado, usualmente mucho más lentos por los controles y aprobaciones que se requiere; además, porque el proyecto en ocasiones es un recargo en las funciones normales del empleado público. Por eso, la paciencia, la insistencia y el seguimiento son fundamentales. No es de extrañar que la idea deba exponerse varias veces en diferentes sedes, que se presenten una y otra vez los mismos documentos, hasta asegurarse un buen grado de compromiso y apropiación de las funciones públicas del proyecto público-privado.
- d. Apoye con informes, investigaciones técnicas, búsqueda de antecedentes y jurisprudencia, sugerencias y todo lo que se pueda, siempre respetando los límites legales señalados.

11. Reflexiones finales

Si aún quedan dudas sobre las bondades de la implementación de estas alianzas, puede tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Tanto el Ministerio de Educación Pública como el de Cultura y Juventud (principalmente y sin excluir otros ministerios) cuentan para cada uno de sus programas o instituciones desconcentradas con entidades privadas que apoyan y facilitan su función, ya sea como asociaciones o fundaciones, que, en muchos casos, reciben transferencias de dineros del Estado. Este grupo de entidades privadas son denominadas por la CGR como la Administración paralela, y en sus informes anuales se acusa su existencia y se recomienda su eliminación, reconociendo, a la vez, que, sin ellas, sería imposible, en este momento, que el Estado pudiera ejecutar todas sus funciones.
- b. El Estado cuenta con programas sociales cuyos presupuestos no siempre se agotan y

más bien se subejecutan. Este tipo de alianzas permite que los fondos del Estado se usen de forma eficiente para lo que se requieren y, a la vez, se beneficie a las personas que por cualquier razón no saben cómo acceder a esos programas o a veces ignoran su existencia.

- c. En algunos casos, las APPD pueden servir de apoyo a los programas de responsabilidad social de la empresa, que les da visibilidad o si se quiere publicidad gratuita a la empresa, a la vez que se logran objetivos de desarrollo de interés para las partes y más importante, para el país.
- d. Al procurar, por ejemplo, beneficios del Estado para el personal de una empresa, a través de un convenio o de una ejecución ordenada, la lealtad del personal beneficiado aumenta; el personal no se ve obligado a pedir permisos de ausencia para ir a hacer filas, buscar requisitos, documentos o presentarlos; la empresa puede usar a sus propios

técnicos y profesionales para apoyar el programa, que, en el fondo, está financiado con los impuestos que todos pagamos.

- e. Costa Rica es un Estado social de derecho. Se ha alcanzado logros que la distinguen como sociedad gracias a un esquema solidario, cuya prioridad constantemente reafirmar las sentencias de los más altos tribunales nacionales.

Es claro, entonces, que las alianzas público-privadas para el desarrollo son viables, que existe experiencia al respecto y suficiente regulación que permite su planteamiento, firma y ejecución. Permiten combinar las fortalezas de cada una de las partes para cumplir un fin que beneficia a terceros, siempre dentro de los límites del ordenamiento jurídico. Idealmente, la ejecución de estas alianzas tendrá un efecto en la calidad de vida de los beneficiarios, un efecto permanente que genera un verdadero cambio y no se limita a actos meramente asistencialistas que permiten disfrazar la caridad eventual de muchas prácticas de responsabilidad social.

EL CONTROL PÚBLICO EN LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN COSTA RICA

Marta Acosta

El control, en su sentido más general, refiere todas aquellas acciones y esfuerzos dirigidos a garantizar el mejor cumplimiento de los objetivos y fines propuestos por una organización, tanto de naturaleza pública como privada.

La Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI)²⁷ señala que el control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las actuaciones del sector público para que se establezcan las medidas correctivas convenientes en cada caso y prevenir su repetición en el futuro.

Los funcionarios públicos están revestidos de cuotas de poderes públicos y dotados de medios económicos con el propósito de llevar a cabo las tareas que el ordenamiento jurídico les encomienda y que siempre están destinadas a la atención del interés público. Dado que ni el poder ni los recursos son de su propiedad, están llamados a rendir cuentas a los ciudadanos acerca de su empleo.

Nuestra Constitución Política reconoce estos conceptos, tal y como se identifica, entre otros, en el artículo 1, que plasma el principio democrático,

así como el artículo 9, que establece al Gobierno de la República como popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. El artículo 11 estipula el deber de la Administración de someterse a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes, y es la ley la que señala los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas operen como un sistema, con responsabilidades claramente definidas.

También pueden mencionarse los artículos 139 y 140 que disponen los deberes del Presidente y el respectivo ministro de Gobierno, que incluyen el vigilar el buen funcionamiento de las dependencias administrativas y rendir informes a la Asamblea Legislativa, así como el artículo 188 en cuanto a la responsabilidad de directores de instituciones autónomas de responder por su gestión.

Igualmente, instaura en su artículo 183 a la Contraloría General de la República como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. El artículo 184 enumera sus deberes y atribuciones, entre los que se encuentra la fiscalización de la ejecución de

27. Por sus siglas en inglés. Se refiere a la organización mundial que regula los elementos que debe contener una entidad de fiscalización superior.

los presupuestos públicos y la aprobación presupuestaria de municipalidades e instituciones autónomas, y deja prevista la posibilidad de que por la vía legal se incluyan otras funciones y potestades, sin que esto distraiga su mandato de origen constitucional.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República la configura como ente rector del Sistema Nacional de Fiscalización y Control Superiores de la Hacienda Pública, sistema que comprende el conjunto de normas que regulan la fiscalización y el control sobre entes públicos nacionales y extranjeros, y sobre fondos y actividades privadas para la administración o custodia de fondos públicos o sobre organizaciones privadas cuando hayan percibido beneficios patrimoniales cuyo origen haya sido la Hacienda Pública.

El fin de dicho sistema es garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de fondos públicos, lo cual implica articular esfuerzos de los tres componentes orgánicos que lo conforman, a saber, la administración activa que gestiona la Hacienda Pública, las auditorías internas y la misma Contraloría General.

1. Controles formales de la Contraloría General de la República

El campo de acción de la Contraloría General tiene varias aristas, las cuales pueden ser estudiadas y organizadas bajo algunas clasificaciones, pero ejecutadas necesariamente de manera conjunta.

Desde el plano político, el papel de la Contraloría General de la República se dirige más hacia la función asesora en materia de Hacienda Pública.

En los ámbitos legal y administrativo es quizás donde se ubica la mayoría de sus funciones,

debido a que los controles comúnmente apuntan hacia la verificación del cumplimiento de la legalidad y de las normas anexas de menor rango y con una clara dirección hacia la eficiencia en la gestión pública (artículo 50, de la Constitución Política).

El ámbito de competencia fiscalizadora que le corresponde ejercer a la Contraloría General, recae sobre sujetos pasivos que son tanto de naturaleza pública como privada, bajo dos tipos de atribuciones y competencias en cuanto a la facultad de control: obligatorias y facultativas.

A continuación se hace un recuento de controles administrativos, de acuerdo con la clasificación establecida por la INTOSAI, sean estos controles previos o posteriores, internos o externos, de regularidad o de desempeño, con el fin de identificar aquellos que resultan relevantes para las alianzas entre el sector público y el sector privado. Luego, se citan otros controles no administrativos, pero que se complementan entre sí dentro del control público que rige a dichas alianzas.

1.1. Control previo

La INTOSAI establece que si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas; se trata de un control previo y reconoce que la situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si a una Entidad de Fiscalización Superior le conviene ejercerlo.

Aprobación presupuestaria. El marco constitucional y legal establece que la aprobación de los presupuestos se realiza por medio de dos instancias del Poder Legislativo.

Por un lado, el artículo 177 de la Constitución Política le confiere a la Asamblea Legislativa la aprobación de los presupuestos de las instituciones que conforman el Gobierno de la República. La Ley de Presupuesto deberá estar aprobada antes del 30 de noviembre anterior al periodo

presupuestario del que se trate, según lo establece el artículo 178 constitucional.

Por otra parte, la Contraloría General, cuyo ámbito de aprobación establecido en el citado artículo 184 constitucional (autónomas y municipalidades) se amplía con la Ley Orgánica de la Contraloría General y la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, al incorporarse al resto del sector descentralizado, sujetos privados, fideicomisos, así como los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administran recursos de manera independiente.

La Contraloría General aprueba el presupuesto de 204 instituciones, órganos y entes públicos, 49 entes privados y 23 fideicomisos, y por ejemplo para el año 2013 el monto total fue de 12,7 billones de colones para el ejercicio económico del 2014. Esto correspondió al 66% de la suma total, no consolidada, de los presupuestos públicos de gastos, correspondiéndole a la Asamblea Legislativa aprobar el 33% restante, el cual ascendió a €6,65 billones de colones para ese mismo periodo.

En el caso de sujetos privados²⁸ que perciben beneficios patrimoniales de la Hacienda Pública, según lo establecido en el artículo 5.º de la Ley Orgánica de la Contraloría General, se someten a aprobación externa aquellos presupuestos que perciben más de 150.733 Unidades de Desarrollo²⁹, que debe ser valorada al 1.º de agosto del año anterior al periodo presupuestario del que se trate. Para la aprobación presupuestaria del ejercicio económico del 2015 el parámetro a partir del cual deben presentar su presupuesto a aprobación de la Contraloría

General será de 150,73 millones de colones. Para el ejercicio presupuestario del 2014, implicó la aprobación de un total 29.162,3 millones de colones³⁰.

Controles previos en materia de contratación administrativa. Esta materia incluye mecanismos de control previo, como las autorizaciones de contratación directa, la resolución de recursos de objeción y apelación en su condición de jerarca impropio en la materia, así como el refrendo de los contratos. Tal como lo establece la Memoria anual de la Contraloría General de la República del 2008, “esos mecanismos de control previo no están literalmente contenidos en el texto constitucional, sino que sus alcances actuales son el producto del desarrollo legislativo a partir de la interpretación constitucional”.

Las autorizaciones de compra permiten que la Administración pueda iniciar una contratación sin contenido presupuestario disponible, realizar una modificación contractual, o bien, una variación del procedimiento para utilizar uno menos riguroso en cuanto a formalidades. También considera la autorización de las cesiones contractuales y la liquidación de rescisiones contractuales.

Las resoluciones de recursos de objeción al cartel y de apelación del acto de adjudicación implican que las personas físicas o jurídicas, cuando estiman que, desde las condiciones del cartel, se les están limitando las posibilidades de participación o resultan contrarias al ordenamiento jurídico, puedan acudir a la Contraloría, de manera oportuna, a solicitar su revisión.

Finalmente, el refrendo es un acto de aprobación extendido por la CGR en aquellos casos en que

28. Entre algunos ejemplos de los sujetos privados a los que se hace referencia cabe mencionar: Fundación Omar Dengo, Asociación Cruz Roja Costarricense, Fundación Ayúdanos para Ayudar, Comité Olímpico de Costa Rica, Asociación de Olimpiadas Especiales de Costa Rica, Fundación Parque Metropolitano la Libertad, Ciudad de los Niños, Fundación Museos Banco Central, Guías y Scouts de Costa Rica, Instituto Agropecuario Costarricense.

29. Unidad de cuenta, establecida por Decreto N.º22085-H-MEIC, del 7 de abril de 1993.

30. Al respecto, véase el informe “Presupuestos Públicos 2014: Situación y Perspectivas” de febrero de 2014 en www.cgr.go.cr

el reglamento en esta materia disponga su presentación ante el Órgano Contralor, con el fin de verificar que el clausulado del contrato administrativo se ajuste sustancialmente al ordenamiento jurídico y a las reglas del procedimiento, otorgando, a su vez, eficacia para que la Administración proceda a su ejecución.

El registro de procesos de contratación administrativa realizados por las instituciones que es reportado en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), da cuenta del inicio de 87.838 procedimientos y de la adjudicación de 79.729 en el año 2013, los cuales ascendieron a un total de ₡1.150.541,3 millones.

Tal como se puede observar por la materia que trata, la relación público-privada está inmersa en este tipo de control, siempre y cuando se presenten los supuestos establecidos en la normativa aplicable y existan fondos públicos de por medio.

1.2. Control posterior

El control posterior es inherente a una Contraloría General y se lleva a cabo después de la realización de las operaciones financieras o administrativas. De acuerdo con INTOSAI, "(...) El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones" [ISSAI 1].

El control posterior es facultativo y en esencia verifica la conformidad de la gestión o resultados del sujeto pasivo fiscalizado con los principios establecidos en el marco jurídico, jurisprudencial, técnico y doctrinal. Su fin es corregir las desviaciones identificadas, para lo que utiliza procedimientos de auditoría, investigación, evaluación y seguimiento de la gestión.

Desde esta perspectiva, el control posterior respecto a las relaciones público-privadas se presenta primordialmente en dos ámbitos.

En primer lugar, se observa en relación con las actuaciones del sector público como contraparte del sector privado, en vista de que en muchos casos la titularidad de la función contenida en dicha relación normalmente no se transfiere, sino que continúa siendo pública. Se verifica el cumplimiento de las obligaciones de la contraparte pública en dichas relaciones, asociaciones o alianzas con el sector privado, de manera que se garantice la vigilancia efectiva de la Hacienda Pública y se logren, de manera eficaz y eficiente, los objetivos y fines públicos establecidos.

En segundo lugar, cuando tal relación involucra fondos públicos o funciones típicamente públicas, el control público sobre las actuaciones del sector privado subsiste, primordialmente en cuanto al control interno que debe ejercer la Administración Pública. En este caso, el control externo ejercido por la Contraloría General sobre las actuaciones del sector privado se limita a los fines y resultados (artículo 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General).

El ejercicio de los procedimientos de fiscalización externa de la Contraloría General de la República, así como el de las Auditorías Internas, parte una planificación basada en riesgos sobre un universo auditable y en la denuncia ciudadana. Es así que tanto las actuaciones públicas como las privadas que transitan en un ámbito público o con la utilización del patrimonio público, están sometidas constantemente a un escrutinio ciudadano y pueden ser sujeto de fiscalización y control a partir del mecanismo de denuncia ciudadana. Este es un principio democrático que no es posible ignorar, derivado principalmente de un mandato constitucional de rendición de cuentas y que se encuentra establecido también en el marco legal aplicable.

1.3. Control interno y control externo

La evolución de los sistemas de control en Costa Rica ha ido acorde con las tendencias que a nivel internacional han prevalecido y con las

necesidades que el entorno costarricense exige. De ahí que, poco a poco, los controles externos han cedido las verificaciones propias de la gestión administrativa a los responsables directos, bajo la premisa de que la base de un sistema de control descansa primordialmente en el control interno que debe establecer y mantener el propio gestor y otorga una función de control interno adicional a la auditoría interna institucional. Asimismo, el ámbito del control externo se apoya en estos esfuerzos para concentrarse en la vigilancia del funcionamiento del control interno y en la ejecución de acciones de control externo de manera directa, sean estas por “demanda” (denuncias o solicitudes ciudadanas) o por “oferta” (basadas en un modelo de planificación basado en riesgos del universo de fiscalización).

Este modelo fue demarcado de manera explícita en la Ley General de Control Interno, que establece como componentes orgánicos del control interno a la Administración activa y a la Auditoría Interna. Señala también la responsabilidad primaria de los jefes y los titulares subordinados por establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, así como por garantizar su efectivo funcionamiento. Esta responsabilidad es extendida cuando las instituciones públicas desconcentren competencias o cuando contraten servicios de apoyo con terceros, de manera que los controles sean ampliados y modificados cuando resulte necesario.

En cuanto a la aplicación de los controles a sujetos privados, la ley establece que todo aquel que custodie o administre fondos públicos, deberá aplicar los principios y normas técnicas de control interno que emita la Contraloría General de la República y que estos sujetos privados y

aquellos que reciban beneficios patrimoniales de entes y órganos estatales, podrán ser sancionados cuando incumplan los principios y normas de control interno.

Se dimensiona también la competencia de la Auditoría Interna en este campo, de manera que esta puede realizar auditorías o estudios especiales sobre fondos y actividades privadas en tanto se originen en transferencias efectuadas por las instituciones públicas. Para esto se le otorga también el libre acceso a los libros, archivos, valores, cuentas bancarias y demás documentación relacionada con los fondos o bienes públicos que administren o custodien. Además, puede solicitar los informes, datos y documentos para el ejercicio de su competencia, siempre en relación con los bienes y fondos en administración o custodia.

El control externo, por su parte, se encuentra establecido primordialmente en la potestad de fiscalización sobre los entes públicos que son contraparte en las asociaciones y alianzas público-privadas, en las potestades de fiscalización sobre los sujetos privados que administran o custodian fondos o actividades públicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley General de Control Interno³¹, y la potestad de fiscalizar sujetos privados que reciben beneficios patrimoniales, gratuitos y sin contraprestación alguna y liberación de obligaciones que le son propias, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley Orgánica de la CGR.

En este último caso, los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la CGR establecen una serie de controles internos, tales como la mantención de una cuenta corriente separada en un banco estatal y la obligación de mantener registros independientes

31. Al respecto, la Contraloría General emitió las Normas de control interno para los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos (NI-1-2009-CO-DFOE en www.cgr.go.cr) y comprende, fundamentalmente, los procedimientos, las políticas u otros mecanismos para la delimitación de responsabilidades, separación de funciones y su asignación al personal idóneo, así como para la protección de activos, y el registro, verificación, comprobación y comunicación de la gestión respectiva.

acerca del empleo de tales beneficios de origen público, entre otros, sin perjuicio de que adicionalmente adopten mejores prácticas que coadyuven a la consecución del fin previsto.

1.4. Otras instancias de control público

La Contraloría General también participa de otra instancia de control público en los procesos la Jurisdicción Constitucional, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda, la Jurisdicción Laboral y la Jurisdicción Penal.

De manera muy sintética, la Contraloría General actúa, principalmente –con su legitimación activa o pasiva– en procesos ante estas cuatro jurisdicciones, con el objetivo de cumplir sus competencias y obligaciones constitucionales y legales, y con especial énfasis en todo lo relacionado con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.

La Contraloría General puede participar en los juicios en que se encuentre involucrada la Hacienda Pública o los fondos privados sujetos a su control y fiscalización, según su exclusivo juicio, como coadyuvante de la Administración demandada o actora. Igualmente, tiene legitimación procesal plena para participar, según su juicio, como parte principal en la defensa y el resguardo de la Hacienda Pública o, en su caso, de los fondos privados sujetos a su control y fiscalización.

Estas participaciones se concretan en escritos de demandas, contrademandas, querellas y acciones civiles resarcitorias, emisión de informes y remisión de acciones de inconstitucionalidad, argumentaciones en audiencias, denuncias ante el Ministerio Público, entre otros.

1.5. Control social desde la Contraloría General de la República

En adición al control administrativo y legal que ejerce el Sistema Nacional de Control de la

Hacienda Pública, en nuestro sistema democrático existe una serie de controles adicionales, tales como el control político y el control ciudadano.

Esta suerte de controles articula esfuerzos entre sí para garantizar la rendición de cuentas de la acción pública y de cierta manera determina también la actuación del sector privado cuando establece alianzas con el sector público.

En materia de control político, la Contraloría General constituye uno de los principales insumos para activar la rendición de cuentas sobre el origen y destino de la Hacienda Pública. Es así que toda participación privada en la esfera pública es considerada dentro de los insumos que la Contraloría General proporciona a la dinámica legislativa en su carácter de órgano auxiliar. Así, por ejemplo, en el informe anual que presenta la Contraloría General de la República ante la Asamblea Legislativa, en atención a lo establecido en el artículo 184 constitucional y el artículo 32 de su Ley Orgánica, informa sobre la gestión pública del año anterior, lo cual incluye aquellas transferencias y acciones que, en alianza con el sector privado, tuvieron impacto sobre la Hacienda Pública.

Además, cuando la Contraloría General efectúa una auditoría sobre acciones privadas en una relación contractual con el sector público o sobre eventuales acciones públicas relacionadas con la esfera privada, dichos informes son remitidos a cada uno de los diputados y los órganos técnicos de la Asamblea Legislativa, como insumo para su control político. Igualmente, en el ejercicio de su potestad de investigación, la Contraloría General admite y da trámite a denuncias formuladas por los diputados y atiende solicitudes de auditoría, muchas veces relacionadas con acciones públicas en asocio con el sector privado.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica, la Contraloría General realiza investigaciones especiales cuando lo soliciten conjuntamente al menos cinco diputados. Asimismo, el artículo 31 de esta misma ley

establece la potestad de informar y asesorar a los órganos parlamentarios, y facilitar a cada uno de los diputados los informes que le soliciten.

Por tanto, resulta claro que, ante cualquier alianza público-privada, la contraparte privada se somete a un escrutinio político que su contraparte pública conoce y da por sentado. Para esto, la responsabilidad por responder claramente ante cualquier cuestionamiento político debe resultar en un imperativo para su operación.

En materia de control ciudadano, las acciones directas que ejercen la ciudadanía y los grupos organizados de interés social involucran los esfuerzos de fiscalización en dos sentidos. En primer lugar, por medio de la atención de denuncias ciudadanas interpuestas ante la Contraloría General, las cuales se abordan de acuerdo con el marco de competencias y el ámbito de acción institucional. En segundo lugar, por medio de la acción directa del ciudadano sobre las gestiones públicas y privadas, para lo cual comúnmente se hace valer de la información pública contenida en los sistemas y plataformas de información institucional. Un ejemplo claro de esto es la transparencia presupuestaria de las instituciones públicas, mediante la cual un ciudadano puede tener acceso al detalle presupuestario, los planes anuales operativos, los objetivos y las metas institucionales, así como las eventuales transferencias de fondos públicos a los sujetos privados. Igualmente, en materia de contratación administrativa el acceso a toda información relacionada con la actividad contractual del sector público, involucra un escrutinio ciudadano de frente al destino de los recursos públicos.

La revelación de la información, así como el reconocimiento de derechos y obligaciones de las partes en alianza bajo un esquema de rendición de cuentas, someten las relaciones público-privadas a una dinámica mediática en la que son comunes las solicitudes de información, las demandas por un acceso cada vez más ágil de la información pública y el planteamiento de

denuncias en espacios cada vez más públicos, lo cual representa un nuevo reto que resulta imposible obviar o evadir.

2. Apreciaciones finales

Tomando como base que las alianzas entre el sector público y el sector privado surgen a partir de una intención voluntaria y tienen como fin la generación de valor público y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, es fácil reconocer que esto trae consigo grandes oportunidades para extender y multiplicar la esfera tradicionalmente pública de servicio hacia la colectividad. Sin embargo, este reto implica también grandes responsabilidades en términos de compartir esfuerzos y riesgos, así como de comprensión mutua de los contextos jurídicos en los que se desenvuelve cada contraparte.

Del recuento realizado de funciones, obligaciones y potestades del control público, queda claro que este último persiste de frente a las alianzas público-privadas. Aunque los distintos niveles y ámbitos de control, particularmente los relacionados con el control externo, deben dimensionarse correctamente según la naturaleza del actor, lo cierto es que en las alianzas entre el sector público y el sector privado el control público se materializa de diversas formas y en distintos momentos.

El sistema democrático costarricense implica la rendición de cuentas acerca de lo que se hace con la Hacienda Pública, sea si esta involucra fondos públicos líquidos o no, pues también existe el patrimonio público, así como las funciones y los derechos en tutela del sector público, entre otros aspectos.

Es así que, cuando el sector privado se alía con el sector público, ciertamente adquiere derechos sobre la Hacienda Pública, pero también contrae obligaciones y responsabilidades adicionales con las que se enfrenta en su esfera privada.

Por otro lado, es necesario considerar que además de los controles administrativos y legales, también existe una serie de controles sociales, políticos y jurisdiccionales con los que se enfrentan las partes cuando se asocian. La comprensión de este marco de control público, así como la disposición para someterse de manera transparente al escrutinio mediático, es quizás un requisito de partida para su éxito.

Igualmente, para conseguir los fines perseguidos, se requiere también de un sector público que comprenda y actúe de manera complementaria con su contraparte privada. Aspectos como la adaptación, la capacitación constante y la búsqueda permanente de las condiciones necesarias para conseguir los fines, son elementos que facilitarían los resultados de tales alianzas.

Tal como se estableció en la Memoria Anual 2011 de la Contraloría General, se requiere desarrollar una disciplina en gestión pública sobre la base de relaciones de confianza mutua con la contraparte privada, para lo cual, más

que un propósito, parte del desarrollo de reglas claras entre las partes, así como la posibilidad de preclusión de etapas en relaciones contractuales de largo plazo. Tal como lo señala Kenneth Arrow (1972:357), “virtualmente toda transacción económica posee un elemento de confianza. [...] Se puede argumentar plausiblemente que gran parte del atraso económico en el mundo puede explicarse a partir de la falta de confianza mutua”.

La confianza se logra a partir de consensos y acuerdos durante todo el proceso, de una constante y clara información al público (tanto de las ventajas como de los costos involucrados), del respeto al marco jurídico vigente, del desarrollo de la normativa complementaria para la adecuada regulación, de la ejecución de claros procesos de selección de contratistas calificados, del fortalecimiento de los cuadros profesionales (tanto en la gestión pública como en la regulación y control) y del cumplimiento de los compromisos adquiridos con el sector privado y la exigencia de sus propios compromisos.

1. Noción general de ética

Podemos decir que la ética es el conjunto de reglas y normas morales que rigen las actuaciones humanas. Es la rama de la filosofía que estudia la moralidad; es decir, es el conocimiento de lo que está bien y de lo que está mal en la conducta humana.

No es posible separar la ética de la vida cotidiana. A diario debemos enfrentar situaciones en donde se pondrán a prueba nuestros valores y tendremos que tomar, desde la perspectiva moral, decisiones de acuerdo con nuestros principios y valores. Así, cuando se enjuicia un acto desde el aspecto moral, se afirma que es o no ético, que es bueno o malo y se considera si este acto está a favor o en contra de la naturaleza y dignidad del ser humano.

2. La ética en la función pública: una conceptualización

Ahora, cuando hablamos de ética en el ejercicio de la función pública, nos referimos a las normas de conducta que deben regir el actuar del funcionario público y las relaciones entre este y los administrados, para garantizar el bien común, que es el fin último del ejercicio de la Administración Pública. En otras palabras, viene

a ser el conjunto de reglas que el servidor público debe seguir para distinguir entre el bien común y el interés individual.

En el caso del servidor público, lo que se espera es la realización de la labor encomendada de acuerdo con el puesto que desempeña, teniendo como fin último lograr el bien común.

Un servidor público no solo debe tener principios –ética de principios–, sino que ha de responder de las decisiones que toma y dar cuenta de las consecuencias de lo que hace –ética de la responsabilidad–, que sería el complemento de los principios.

De esta manera se tiene que la importancia de las normas éticas en el ejercicio de la función pública, deviene en que:

Inducen al funcionario a concentrarse más en el interés intrínseco del asunto por resolver, que en los beneficios que pueda obtener para él, su familia o sus amigos.

Incrementan y mantienen la confianza en el Gobierno, dándole alguna seguridad al ciudadano de que los funcionarios están tomando decisiones objetivas y correctas, con base en méritos.

Así, se puede afirmar que el abandono de la ética en la función pública por parte de los funcionarios estatales, conlleva al surgimiento de la corrupción.

3. Marco normativo que regula la ética pública en Costa Rica

El tema de la ética pública en Costa Rica encuentra su regulación en diferentes fuentes normativas:

- Artículo 11 de la Constitución Política: se refiere al principio de legalidad; según el cual, la Administración Pública está obligada a cumplir los deberes que la ley le impone y no puede arrogarse facultades no concedidas en ellas.
- La Convención Interamericana contra la Corrupción. Ley de la República N.º 7670, del 17 de abril de 1997. Convención ratificada por Costa Rica cuya finalidad es combatir, en cada uno de los Estados parte, la corrupción y tomar las medidas apropiadas contra aquellas personas que incurran en este tipo de actos.
- La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Ley de la República N.º 8557, del 29 de noviembre del año 2006. Cada Estado parte se compromete a tener políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad; igualmente garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción; especializados en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley.
- Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (N.º 8422) y su Reglamento: Artículo 1.º-Fines. “Los fines de la presente Ley serán prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública”.
- El Decreto Ejecutivo N.º 33146, del 31 de mayo de 2006, que contempla los Principios Éticos que deben observar los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo.

- La Directriz D-2-2004-CO de la Contraloría General de la República, del 12 de noviembre del 2004, “Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general”.

En las fuentes citadas anteriormente, están inmersos los principios éticos que rigen la función pública, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Principio de bienestar general. El funcionario público debe actuar teniendo como fin primordial el bienestar general, persiguiendo la máxima justicia retributiva de los recursos públicos que sea posible, conforme a las reglas de la administración y de la equidad.
- Principio de legalidad. El servidor público debe actuar en todo momento, con apego a las disposiciones constitucionales, legales y al ordenamiento jurídico en general.
- Principio de responsabilidad. Los empleados públicos deben actuar en forma responsable y competente, con dedicación, lealtad institucional y con una clara conciencia acerca de los valores y fines de la función pública; deben cumplir con las competencias, funciones y tareas que le son encomendadas, en forma eficiente, eficaz y oportuna y deben tener la disposición permanente de rendir cuentas ante la sociedad por las decisiones y acciones que lleve a cabo, así como asumir las consecuencias que se deriven de una actuación incorrecta.
- Principio de transparencia. El funcionario debe ejercer la función pública en forma transparente, brindar abiertamente el fundamento de toda actuación y en general, mostrar claridad y transparencia en sus acciones y decisiones. También debe rendir cuentas de sus actos y decisiones realizadas en el ejercicio del cargo ante los órganos

públicos correspondientes, la prensa, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

- Principio de imparcialidad. Los servidores públicos deberán actuar en forma justa e imparcial en el ejercicio de sus funciones, debiendo en todo momento anteponer el interés público sobre sus intereses personales.

Con la promulgación de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEI) y su Reglamento, se vinieron a normativizar los principios éticos que rigen el ejercicio de la función pública, y concretamente se reguló el concepto del DEBER DE PROBIDAD, en el artículo 3, así como en el inciso 14 del artículo 1 de su Reglamento.

Artículo 3 (LCCEI): “Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley. El funcionario, además debe asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña. Finalmente, el funcionario público deberá administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente”.

El deber de probidad nos señala la forma correcta en que deben actuar los funcionarios públicos; es decir, con prudencia, austeridad, integridad, honradez, seriedad, moralidad y rectitud, tanto en el desempeño diario de sus funciones, como en el uso de los recursos públicos que le son confiados. Esto, por cuanto los recursos y bienes del Estado

son patrimonio público y deben ser utilizados con miras a alcanzar el bien común. Son bienes que les pertenecen a todos los ciudadanos, son su riqueza, y deben ser manejados para provecho y beneficio de todos. Igual sucede con el servicio público, entendido como la parte de la actividad estatal que provee atención directa a los ciudadanos en algunas de sus necesidades básicas como la salud y la educación, puesto que son servicios que se brindan haciendo uso de recursos públicos.

De acuerdo con el deber de probidad, todo funcionario público está llamado a proteger y a defender el interés público y el interés de la institución para la cual labora. De igual manera debe actuar con rectitud en todo momento, y las actividades de cualquier índole que realice a nivel privado no pueden entrañar un conflicto de intereses respecto de sus funciones como servidor público; por tanto, no puede realizar actividades ni establecer relaciones privadas valiéndose, indebidamente, de las potestades y de la posición que le confiere su puesto.

4. Rol que debe cumplir la Procuraduría de la Ética Pública dentro del marco de las alianzas público-privadas.

La corrupción pública se define como el abuso de un cargo público para obtener ganancias personales o de terceros y se traduce en que toda acción corrupta es una violación de normas legales realizada para obtener un beneficio personal, familiar, empresarial, de amistad, entre otras, en detrimento del bien común.

Debido a lo anterior, el trabajo primordial de la Procuraduría de la Ética Pública es tomar medidas orientadas a prevenir la corrupción en el ejercicio de la función pública; en ese sentido, es importante implementar gobiernos

que logren demostrar un interés de satisfacer las demandas de la población, exigir a todo funcionario público actuar con transparencia, responsabilidad y honestidad, concientizar a la población en el tema de la denuncia como herramienta de combate a la corrupción y fomentar una cultura de cero tolerancia ante los actos de corrupción, así como la protección del denunciante de buena fe.

La creación de la Procuraduría de la Ética Pública se da mediante Ley N.º 8242, publicada en el diario oficial La Gaceta N.º 83, del 5 de mayo de 2002, que adiciona un nuevo inciso h) al artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuyo texto se lee de la siguiente manera:

Artículo 3.- Atribuciones: Son atribuciones de la Procuraduría General de la República:
(...)

h) Realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública, sin perjuicio de las competencias que la ley le otorga a la Contraloría General de la República, así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y las personas privadas cuyo proceder exprese actos ilícitos vinculados con el ejercicio de su cargo o con ocasión de este, en las materias competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública. En el caso de personas privadas, la competencia de la Procuraduría se ejercerá únicamente cuando estos sujetos administren por cualquier medio bienes o fondos públicos, reciban beneficios provenientes de subsidios o incentivos con fondos públicos o participen, de cualquier manera, en el ilícito penal cometido por los funcionarios públicos. Lo anterior sin perjuicio de su deber de poner tales hechos y conductas en conocimiento de las respectivas instancias administrativas de control y fiscalización, para lo que corresponda en su ámbito de competencia.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública dispone:

Artículo 2.º- Servidor público. Para los efectos de esta Ley, se considerará servidor público toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública, estatal y no estatal, a nombre y por cuenta de esta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Los términos funcionario, servidor y empleado público serán equivalentes para los efectos de esta Ley.

Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a los funcionarios de hecho y a las personas que laboran para las empresas públicas en cualquiera de sus formas y para los entes públicos encargados de gestiones sometidas al derecho común; asimismo, a los apoderados, administradores, gerentes y representantes legales de las personas jurídicas que custodien, administren o exploten fondos, bienes o servicios de la Administración Pública, por cualquier título o modalidad de gestión.

La Procuraduría General de la República, en el Dictamen N.º C-246-2005 de fecha 4 de julio de 2005, refiriéndose a la aplicación del artículo anterior a sujetos privados, indicó lo siguiente:

A nuestro modo de ver, la clave de bóveda en este asunto está en el numeral 2 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley n.º 8422 de 6 de octubre del 2004, cuando para los efectos de esa ley, se establece un criterio amplio de funcionario público, definiéndose éste no solo por el hecho de que presta sus servicios en los órganos y entes de la Administración Pública, estatal o no estatal, a nombre y por cuenta de ésta y como parte de su organización, en

virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva, sino también cuando custodian, recaudan, administran y fiscalizan fondos públicos.

De la misma forma, la Contraloría General de la República ha indicado en el oficio N.º 05909 del 23 de mayo de 2005, que el correcto sentido con el que debe entenderse el alcance del citado artículo 2.º, en lo que atañe a personas jurídicas privadas, es que el marco normativo que resulta aplicable a la gestión que desarrollan dichas organizaciones está constituido fundamentalmente por los principios generales de buena administración, de transparencia en las operaciones, de evitar conflictos de intereses, etc., es decir, la normativa se aplica en lo conducente, y no de una forma directa y literal en cada una de sus disposiciones.

Como bien lo indica el Órgano Contralor, la normativa se aplica a las personas privadas en lo conducente, debido a que existen una serie de normas que están dirigidas exclusivamente a funcionarios públicos; por ejemplo, el régimen de sanciones administrativas previsto en artículo 39 de la Ley N.º 8422 para las personas que incurren en violaciones éticas (entre las cuales se encuentran amonestaciones, suspensiones o separaciones del cargo).

Sin embargo, el Capítulo V de la Ley N.º 8422 contempla una serie de delitos penales que sí se les puede imputar a los privados, tales como el enriquecimiento ilícito, receptación, legalización

o encubrimiento de bienes, sobreprecio irregular, tráfico de influencias, soborno transnacional e influencia en contra de la Hacienda Pública.

Desde esta perspectiva se puede concluir que dentro del marco de las alianzas público-privadas, concurren tanto funcionarios públicos como privados (empresas privadas y organizaciones no gubernamentales) y que a la vez pueden existir fondos y servicios públicos involucrados, por lo que la Procuraduría de la Ética Pública podría llegar a tener una participación activa, ya que, tal como lo dispone el inciso h) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a este Órgano le corresponde:

- a. Realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública.
- b. Denunciar y acusar a los funcionarios públicos y las personas privadas, cuyo proceder exprese actos ilícitos vinculados con el ejercicio del cargo y con ocasión de éste, en las materias competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública.

Todo esto, sin perjuicio de las competencias de la Contraloría General de la República y bajo la salvedad de que, en el caso de personas privadas, la competencia de la Procuraduría se ejercerá únicamente cuando estos sujetos administren, por cualquier medio, bienes o fondos públicos, reciban beneficios provenientes de subsidios o incentivos con fondos públicos o participen, de cualquier manera, en el ilícito penal cometido por los funcionarios públicos.

LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO

Juan Manuel Cordero

1. La Defensoría y la transparencia como componente estratégico para la construcción de confianza

En el artículo 1 de la Ley N.º 7319 se establece que la Defensoría de los Habitantes de la República (en adelante, DHR) es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes. Esto implica que velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del derecho. Además, deberá promocionar y divulgar esos derechos.

La Defensoría es un órgano cuya misión, por un lado, es controlar el buen ejercicio del poder de la Administración, y por otro, tutelar los derechos de las y los habitantes. La Sala Constitucional ha reconocido el papel que juega la Defensoría cuando ha manifestado lo siguiente: “el Ombudsman moderno tiene en realidad –cuantitativa y cualitativamente– una función doble: supervisar el funcionamiento de la administración en virtud de los poderes que el Parlamento le ha concedido y defender los derechos y los legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a aquella”. Esto, en otras palabras, significa que la Defensoría está llamada a salvaguardar los intereses de los ciudadanos, asegurándose de que

la administración marche de conformidad con la ley, en forma eficiente y con efectividad; de ahí que varios autores la califican de “guardián del buen comportamiento de la Administración Pública” (Voto N.º 7730-2000).

Este espacio de acción no solo significa la lucha constante para no permitir el agobio de los ciudadanos cuando se enfrentan con los abusos de una administración pública burocratizada e insensible ante sus requerimientos, sino también con la realidad del país. Se ha perdido confianza en la institucionalidad; los líderes han perdido credibilidad y capacidad de negociación; existen dificultades en el modelo educativo, el colapso de la infraestructura vial está afectando la calidad de vida de las y los habitantes, la convivencia pacífica, la seguridad y la competitividad. Es difícil aceptar que el país ha perdido identidad y una parte importante de confianza que otrora existía entre los individuos y organizaciones públicas y privadas.

En la DHR se comparte la visión de que las organizaciones son parte de una célula social; es decir, están insertadas en la sociedad y no pueden permanecer ajenas a ella. En esta interrelación de beneficio mutuo se requiere una relación de confianza, visualizada como un valor fundamental en la convivencia humana. Cuando esta es alta, existen mayores posibilidades de éxito en el desarrollo de actividades públicas o privadas, todo lo cual está íntimamente relacionado con la credibilidad, la reputación y la colaboración de y entre los individuos. Otro aspecto importante

es el efecto multiplicador que significa realizar acciones a favor de la colectividad, ya que eso podría inspirar a otros individuos u organizaciones a efectuar propuestas que fortalezcan la confianza.³²

2. Instrumentos que promueven la transparencia

El principio de transparencia de la Norma Guía ISO 26600 de Responsabilidad Social establece que una organización debería ser transparente en sus decisiones y actividades que impactan en la sociedad y el medio ambiente. Por eso se insiste en que “una organización debería revelar de forma clara, precisa y completa y en un grado razonable y suficiente la información sobre las políticas, decisiones y actividades de las que es responsable, incluyendo sus impactos conocidos y probables sobre la sociedad y el medio ambiente”.

Quizá por ello, la confianza es clave dentro de los principios de responsabilidad social como uno de los valores que las organizaciones, públicas y privadas deben desarrollar con más perseverancia para fortalecer su reputación y acrecentar su credibilidad.

En esta guía de mejores prácticas de responsabilidad social, entre otros aspectos, se menciona que la organización debería ser transparente en cuanto a:

- la manera en que se toman, implementan y revisan sus decisiones, incluyendo responsabilidades y formas de rendir cuentas;
- las normas y criterios frente a los cuales la organización evalúa su desempeño en relación con la responsabilidad social;

- origen y aplicación de sus recursos financieros;
- los impactos conocidos y probables de sus decisiones y actividades en sus partes interesadas, la sociedad, la economía y el medio ambiente.

Estas prácticas fortalecen nuestra posición de que la transparencia se debería conceptualizar como el resultado de buenas prácticas de acceso a la información, de rendición de cuentas y participación ciudadana. Con el fin de contribuir en la implementación de esas buenas prácticas, producto de las muchas denuncias interpuestas por las y los habitantes y considerando que la institución ha insistido en la necesidad e importancia de garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información, la Defensoría se impuso, a partir del 23 de noviembre del 2004, el compromiso de crear la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT).

Dicho compromiso público, aún vigente, está en función de promover la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción mediante acciones concretas cuyo objetivo está enfocado en visibilizar el modo en que se administran los recursos públicos. Se visualizó que, mediante una decisión voluntaria, la gran mayoría de las instituciones públicas compartieran información de interés público con las y los habitantes, divulgando, de manera comprensible, actualizada y transparente –entre otros rubros– ingresos, gastos, inversiones, planillas, proveedores, compras, contrataciones y acuerdos, de manera que el Estado y la sociedad civil, hicieran efectivo el derecho a observar y evaluar las decisiones y conductas de las funcionarias y los funcionarios públicos en el ejercicio de sus tareas.

Adicionalmente, como complemento a la RIT, y producto de la coordinación entre varios órganos del Estado, entre ellos la DHR, se ha venido

32. THE SPEED OF TRUST. The One Thing That Changes Everything. STEPHEN M. COVEY. www.speedoftrust.com

trabajando en un anteproyecto de ley sobre acceso a la información pública. Esto, mediante una comisión interinstitucional de alto nivel, en la cual participan la Primera Vicepresidencia de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), Procuraduría General de la República (PGR), Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Poder Judicial, Gobierno Digital y, como se indicó, la DHR. En esta propuesta normativa se incluye un apartado respecto a la información de publicación de carácter obligatorio, en cuya fiscalización se propone la participación de la Defensoría de los Habitantes.

Por otra parte, la DHR participa de la iniciativa multilateral denominada Alianza para el Gobierno Abierto, conformada por distintos países, con el compromiso de modernizar el aparato estatal, desde tres conceptos trascendentales como son la transparencia, la colaboración y la participación, cuyos objetivos son los siguientes:

1. Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales.
2. Apoyar la participación ciudadana.
3. Implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones.
4. Aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Dentro del Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, se incluyó la propuesta de establecer un Índice de Transparencia para el Sector Público costarricense (ITSP), que ha venido elaborando la Defensoría y que ha sido puesto a consulta con distintos sectores de la academia, sector productivo y sociedad civil. Esto, en estricto cumplimiento de las funciones, objetivos y atribuciones que la DHR, como órgano encargado de fiscalizar, controlar y monitorear las acciones y omisiones de la actividad administrativa del sector público y teniendo presente los siguientes objetivos específicos:

- Contar con información actualizada que sirva como base para afianzar la transparencia en las instituciones públicas costarricenses.

- Funcionar como un instrumento de apoyo y consolidación de la Red Interinstitucional de Transparencia.

Se trata de cimentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y apertura al escrutinio y auditoría ciudadana, en las instituciones públicas del país, ya que, además de obtener una imagen nacional de cuán transparente es el sector público, se identifican rezagos de algunas instituciones respecto a la apertura. Bien se podría decir que el ITSP es un instrumento que aspira a fomentar el cambio institucional orientado a mejores prácticas de transparencia a lo interno de las instituciones públicas del país.

3. Aspectos jurídicos de la transparencia en Costa Rica

En varios informes anuales de la Defensoría se ha reiterado que la falta de transparencia en el ejercicio de la función pública, ha constituido un factor común que se encuentra presente en una buena cantidad de situaciones en las que la Defensoría se ha visto obligada a denunciar violaciones a la legalidad y a los derechos de los habitantes, ocasionadas por acciones u omisiones de la Administración Pública.

La transparencia en el ejercicio de la función pública se presenta como una premisa básica para el buen funcionamiento de los poderes públicos. De ahí que el examen constante de ese proceder constituye un elemento esencial para la legitimidad del sistema. Se trata de un principio fundamental de actuación de los órganos públicos que encuentra su fundamento normativo en los artículos 11 y 30 de la Constitución Política y que se basa en tres componentes fundamentales, a saber, el respeto a la legalidad, la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes y la sujeción a los mecanismos de control de la Administración.

En cuanto al primer componente –el respeto a la legalidad– el artículo constitucional citado establece expresamente lo siguiente:

Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública.

De este mandato constitucional se deriva la subordinación de los órganos públicos y sus funcionarios al ordenamiento jurídico. Ello implica, entre otros aspectos, el deber de aplicar con diligencia los procedimientos que regulan su actividad, el respeto a las reglas de la ciencia y la técnica y a los principios de justicia, lógica y conveniencia, la administración cristalina y eficiente de los fondos públicos y la sujeción del accionar administrativo a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

En relación con el segundo componente –la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes–, el artículo 30 de la Constitución Política establece lo siguiente:

Artículo 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.

Al desarrollar el contenido de este artículo, la Sala Constitucional indicó, mediante el voto N.º 561-94, que la “normativa tiene como fundamento el interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en oficinas o departamentos administrativos”.

Resulta indispensable reafirmar el derecho de los habitantes a conocer, evaluar y participar de la

cosa pública con información fehaciente, lo cual les permitirá intervenir en los procesos de toma de decisiones con la seguridad de quien tiene en sus manos la información veraz y necesaria. El tercer componente de la transparencia se relaciona con la sujeción de la Administración a los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al interpretar los artículos 9, 10, 121, 140 y 152 de la Constitución Política, la Sala Constitucional señaló que estas normas “asignan funciones especializadas a diferentes órganos –Poderes– del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esa perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país” (voto N.º 4091-94).

Lo anterior también está íntimamente relacionado con el articulado de varios instrumentos de derecho internacional público que el país ha ratificado con el claro propósito de combatir la corrupción. Los principales instrumentos son la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIACC), de la Organización de Estados Americanos (OEA), y su mecanismo de seguimiento e implementación conocido como MESICIC, así como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), oficializadas en los años 1996 y 2006, respectivamente. Estos instrumentos internacionales –por su índole– adquieren fuerza superior a la ley local y esto implica el cumplimiento de una serie de obligaciones contraídas por libre voluntad. Es lo que se conoce como cláusula *pacta sum servanda*; es decir, los tratados internacionales se firman y ratifican para ser cumplidos.

La aspiración por alcanzar la gobernabilidad democrática se debe apoyar, de manera importante en el sometimiento de los órganos de la Administración a todas aquellas instancias que tienen por función el control del ejercicio

del poder y la protección de los derechos fundamentales de la población. Después de todo, estos mecanismos se constituyen en garantías de legitimidad y eficacia, al erigirse en instrumentos que supervisan la capacidad de las autoridades públicas para canalizar las demandas de los habitantes.

En síntesis, la transparencia en el ejercicio de la función pública exige una actitud responsable en el cumplimiento de los deberes legales y el respeto a los mecanismos previstos para garantizar los derechos e intereses de los habitantes, además de un compromiso ineludible con la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes aprovecha la presentación de sus informes para alzar su voz y denunciar públicamente actuaciones de varias instituciones del sector público que no solo desprecian el ejercicio de la participación ciudadana sino que lo desafían abiertamente con la adopción de medidas, que afecta negativamente los derechos e intereses de la colectividad.

4. Aspectos clave para la transparencia

Los tiempos cambiaron, la gente observa y siente no solo que tiene derecho de acceso a la información pública, sino que está consciente de exigir la aplicación de ese derecho. Es decir, deja de ser un sujeto meramente pasivo de la acción estatal y promueve el cambio necesario en el ejercicio del poder de las autoridades públicas, con el interés superior de que continúen plenamente legitimadas como actores de una función representativa de los intereses colectivos de la ciudadanía.

El trabajo de la DHR también apunta hacia un Estado eficiente y productivo, apoyado en las tecnologías de información, tomando en cuenta que esto permite un mayor acercamiento de diferentes

actores tanto del sector público, sector productivo y de la sociedad civil, con herramientas creadas para potenciar la innovación, cuyo objetivo debería centrarse en una gestión pública eficiente, ágil y transparente, pero, sobre todo, efectiva y cercana al ciudadano.

En los últimos años y siempre, en el mes de setiembre, la DHR, bajo el lema Transparencia como estrategia contra la corrupción y en conmemoración del Día Internacional de Acceso a la Información, ha organizado diferentes eventos en los cuales ha expuesto una amplia gama de temas por parte de expertos nacionales e internacionales, como necesidad de un Sistema Único de Compras Públicas en Línea y, más recientemente, la Necesidad de un Acceso Equitativo a la Información Pública. Esto último, con el apoyo de la Organización de Estados Americanos, el Consejo Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) y el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica (CPCECR). Cabe indicar que en estas actividades han participado funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector empresarial.

Los esfuerzos de la DHR han tenido buena aceptación en distintos sectores de la sociedad. Sin embargo, la búsqueda de mayores consensos y articulaciones entre órganos de control, otros organismos gubernamentales, sector productivo y organizaciones de la sociedad civil resulta de la mayor importancia para consolidar una estrategia país en la lucha contra la corrupción.

5. La transparencia y su importancia en las alianzas público-privadas

El desarrollo de un país debe analizarse desde un enfoque sistémico, cuyo escenario debiera contemplar los principales actores identificados, principalmente, en la sociedad civil, el sector

productivo y el sector gubernamental. Una participación y comunicación tripartita tendría mayor posibilidad de éxito que si tan solo se ponen de acuerdo dos de estos sectores de la sociedad. En la coyuntura actual del país no es recomendable propiciar el origen de sospechas, producto de acuerdos en los cuales únicamente participen autoridades estatales y del sector productivo, dejando por fuera a representantes de la sociedad civil. También sería lamentable dejar por fuera al sector productivo, cuyo aporte a la sociedad tiene relación directa con la generación de empleo y crecimiento económico.

La DHR, tal y como se adelantó, ha reiterado que resulta urgente un Estado transparente, ágil, eficiente y efectivo, además de un sector productivo respetuoso y vigilante de los derechos humanos y, en ambos casos, anuentes al escrutinio público; todo, con miras a establecer las alianzas que permitirán avanzar hacia la obtención de una mayor riqueza colectiva. Esto significa ir más allá de las políticas de gobierno para trascender las políticas de Estado, de manera que podamos posicionarnos más allá del corto plazo en temas estratégicos como: infraestructura, educación, salud y medio ambiente.

Se debe insistir en que ningún país, dentro de la filosofía del Estado de bienestar, podría alcanzar niveles de desarrollo importantes sin las relaciones, los acuerdos o pactos entre sector privado, Estado y sociedad civil.

6. La transparencia hacia los grupos de interés de una alianza público-privada

Un punto que no podría quedar al descubierto se relaciona con la respuesta a la interrogante: ¿para qué transparentar y hacia quién está dirigido? Esto, considerando que ya no se trata de justificar responsabilidades individuales, sino la responsabilidad colectiva en la búsqueda de un

mejor desarrollo. La experiencia ha demostrado que resulta más fácil y sostenible crear riqueza social si hay un involucramiento de los distintos actores de la sociedad.

Esto tiene relación directa con las lógicas relaciones interpersonales, a escalas local y nacional en cuyo contexto deberían quedar suficientemente claras las responsabilidades y los roles que corresponden a cada una de las partes. En palabras muy puntuales, y en la actual coyuntura, estamos ante un asunto de corresponsabilidad en quizás el mayor esfuerzo colectivo para devolver a la sociedad un elemento esencial –venido a menos– como es el caso de la confianza, que fortalecería con procesos y acciones de transparencia, para promover una sociedad más igualitaria, equilibrada y con mayor posibilidad de éxito, en donde se descarten las promesas vacías que están afectando sensiblemente el sistema democrático.

Estos retos nos motivan a realizar los mayores esfuerzos con miras a propiciar las acciones no solo de coordinación, sino también de articulación con nuestros aliados estratégicos, considerando que, desde nuestro punto de vista, es la única forma de combatir de manera efectiva contra los problemas que más daño producen a la colectividad. El incremento en la desigualdad, la pérdida de apoyo al sistema democrático y la falta de credibilidad solo podrán resolverse poniendo el énfasis en acciones concretas y toma de decisiones que busquen involucrar a los actores clave de cualquier sociedad (Estado, sector productivo y sociedad civil).

Preocupa el hecho de que si bien en el último informe de Transparencia Internacional, Costa Rica se ubica entre los países con menos percepción de corrupción (49 entre 177 países a escala global), existen dentro del mismo informe datos realmente alarmantes cuyos indicadores ubican a Costa Rica por debajo de países africanos con lamentables niveles de desarrollo. Por eso el enfoque en la lucha contra la corrupción está dirigido hacia la aplicación de instrumentos que permitan fiscalizar, entre todos, la plata de todos.

7. Conclusión

En las alianzas público-privadas también se corre un alto riesgo de sufrir corrupción, y si a esto le agregamos los altos niveles de corrupción denunciados en los medios de comunicación colectiva, se generan grandes desafíos para el desarrollo socio- económico y estabilidad política del país. Cuando se trata de la lucha contra la corrupción, la promoción de la transparencia y las prácticas de rendición de cuentas se convierten en elementos clave para generar confianza y eficacia en las relaciones público-privadas.

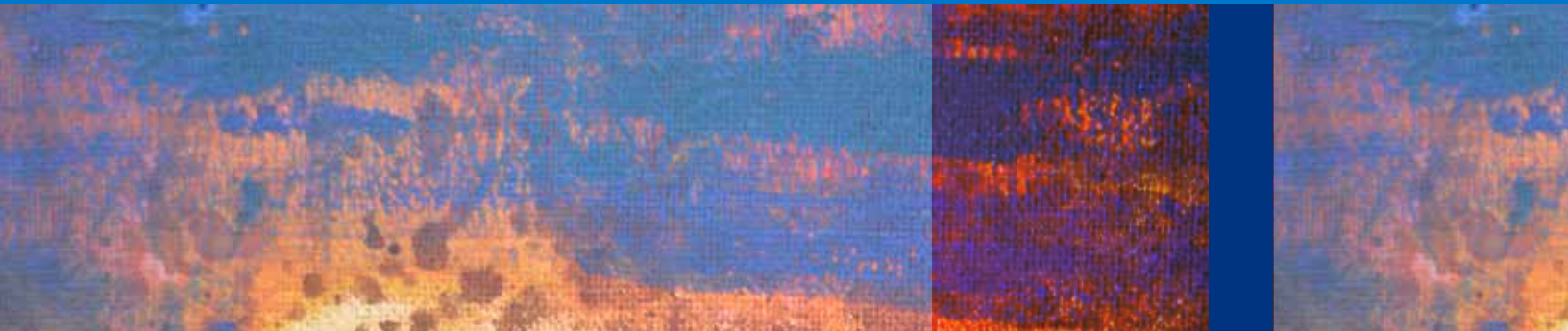
La transparencia garantiza la rendición de cuentas dentro de las APP; sin embargo, es necesario un enfoque claro, compromiso y coherencia en las relaciones entre las partes. Esto depende, fundamentalmente, de un diálogo fuerte permanente; del cumplimiento de los compromisos; la honestidad acerca de las intenciones y los temas prioritarios, así como la capacidad de respuesta a las preguntas, críticas y comentarios.

La transparencia también permite edificar confianza entre los diferentes socios de una APP, la cual es necesaria para afianzar una gestión eficaz y eficiente. La transparencia y la rendición de cuentas se han reconocido como condiciones clave para la prevención de la corrupción en las APP, no solo para reducir sus riesgos, sino también para asegurar las relaciones flexibles y oportunas con todos los socios y perseguir, al mismo tiempo, los objetivos de estas alianzas.

Dentro de la nueva realidad social que involucra a un ciudadano que dejó de ser un actor pasivo para convertirse en un sujeto activo y dispuesto a trabajar en el diseño y supervisión de políticas públicas y prácticas de gobernanza dirigidas al progreso de la sociedad, resulta de medular importancia que las organizaciones representativas de la sociedad civil incidan en la toma de decisiones y su seguimiento. Esto, desde el punto de vista de la Defensoría de los Habitantes, generaría mayor transparencia en la construcción de APP.



LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EN COSTA RICA





Las asociaciones público-privadas para el mejoramiento de la infraestructura en Costa Rica

- a. Las asociaciones público-privadas y su rol en la modernización de la infraestructura costarricense. Máster Federico Villalobos, experto en APP, consultor asociado de ALIARSE.
- b. Estudios de caso de asociaciones público-privadas. Máster Randolph Cardona, experto en APP, consultor asociado de ALIARSE.
 - i. Asociación público-privada: Gestión interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.
 - ii. Asociación público-privada entre la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Asociación de Servicios Médicos Costarricense (ASEMECO) para la provisión de servicios de atención integral en salud en primer nivel de atención reforzado en el Área de Salud de León XIII-La Carpio.
 - iii. Participación público-privada entre el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico y la Sociedad Portuaria de Caldera S. A. para la gestión de servicios públicos en el Puerto de Caldera.

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y SU ROL EN LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA COSTARRICENSE

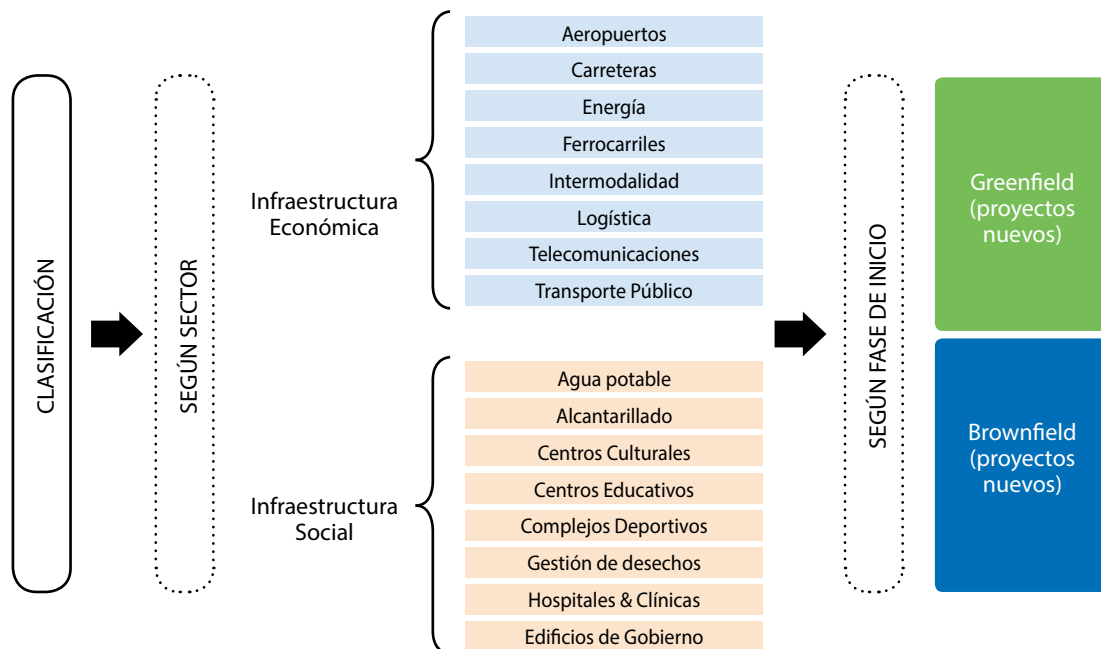
Federico Villalobos

En su definición más amplia, el stock de infraestructura abarca el conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil, que constituyen la base sobre la cual se realiza la prestación de servicios para los sectores productivos y los hogares (Perotti y Sánchez, 2011). Desde una visión país, las inversiones en una red de infraestructura amplia y moderna contribuye, de manera directa, al desarrollo como vehículo de cohesión territorial, económica y social (Correa y Rozas, 2006).

En relación con el sector al cual se brindan los servicios, se desprenden dos categorías de

infraestructura: i) Infraestructura económica: aquella que permite el adecuado funcionamiento de las actividades productivas del país; e ii) Infraestructura social: aquellos proyectos que sustentan la red de servicios de salud, educación, medio ambiente, recreación y cultura. En infraestructura social, la experiencia internacional tiende hacia esquemas en los cuales el sector privado participa en el diseño, financiamiento, construcción y mantenimiento de la infraestructura durante todo su ciclo de vida (20-30 años), mientras el Estado retiene el control sobre la provisión de los servicios (i. e. la Caja Costarricense de Seguro Social retiene el control de los servicios de salud

Categorización de los Proyectos de Infraestructura



Fuente: Elaboración propia, con base en documentos consultados.

mientras el sector privado se encarga de mantener la infraestructura hospitalaria en óptimas condiciones).

Por su parte, respecto a su etapa de desarrollo, los proyectos se catalogan como Greenfield en el caso de aquellos completamente nuevos (p. ej. un nuevo anillo de Circunvalación para la Gran Área Metropolitana [GAM]) y Brownfield para aquellos proyectos que implican la modernización y/o ampliación de infraestructuras ya existentes (p. ej. reconstrucción y ampliación del Corredor San José-San Ramón). Los proyectos Greenfield representan un mayor nivel de riesgo tanto para el Estado como para un potencial socio privado, principalmente por la dificultad que se presenta al proyectar los costos de ciclo de vida (diseño, construcción, operación, mantenimiento) y la demanda futura por el servicio. En el caso de los proyectos Brownfield, siempre y cuando no se incorpore una reconstrucción y ampliación mayor, los riesgos se circunscribirán a aquellos propios de la etapa operacional.

1. La brecha en infraestructura

Teniendo clara la definición de infraestructura, es importante aproximar la magnitud de la inversión que debe realizar Costa Rica con el fin de actualizar un sistema de infraestructura pública ampliamente superado por las demandas y requerimientos actuales. Para ponerlo en perspectiva, mientras para el 2015 se proyecta que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) gestione un presupuesto anual cercano al 1,2% del producto interno bruto (PIB) (incluye CONAVI, INCOFER, CTP, CETAC, CNC), el Plan Nacional de Transportes 2011-2035 estima que la modernización de la red de carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos del país

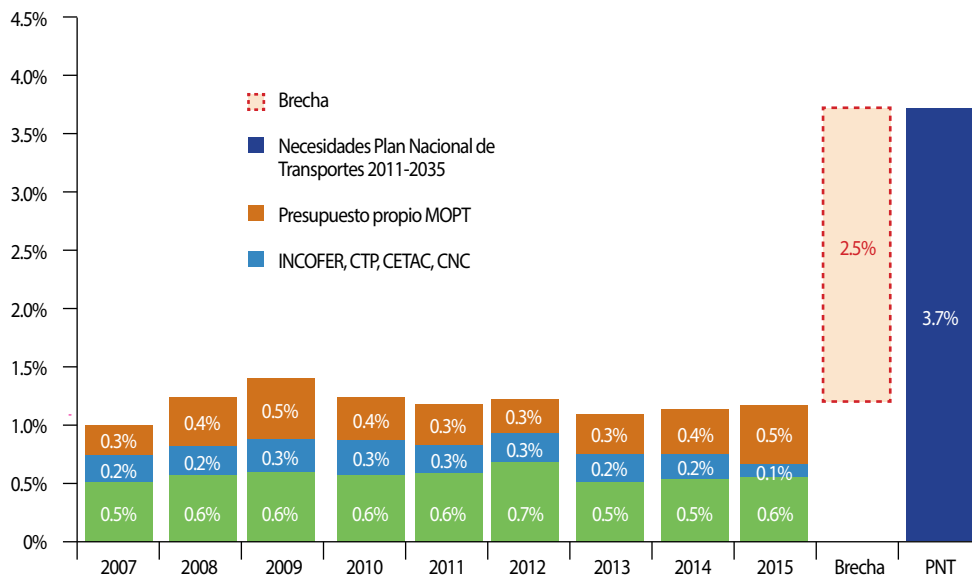
implica un esfuerzo anual de inversión en torno al 3,7% del PIB. Es decir, tan solo en el sector transportes el país arrastra una brecha anual del 2,5% del PIB, cifra similar a la expectativa de recaudación de reformas fiscales presentadas en años recientes. Lo anterior, siendo apenas una fracción de la inversión total requerida al contemplar las amplias necesidades de inversión en infraestructura social.

2. Brecha de Inversión en el Sector Transportes

En el caso específico de carreteras, las limitaciones fiscales se manifiestan claramente en el Impuesto Único sobre los Combustibles y el Impuesto a la Propiedad de Vehículos³³. Ambos tributos catalizadores de la arraigada percepción ciudadana en relación con la existencia de una disociación entre la carga tributaria y la calidad de los servicios públicos recibidos. Para el 2015 se espera que el Impuesto Único sobre los Combustibles genere ingresos fiscales anuales cercanos al 1,5% del PIB, de los cuales un 1,0% del PIB se traslada a “caja única”³⁴ y apenas un 0,4% del PIB se destina a las rutas nacionales y municipales (el restante 0,1% corresponde al financiamiento de LANAMME, FONAFIFO, Cruz Roja). En el caso del Impuesto a la Propiedad de Vehículos, su recaudación en 2015 representaría aproximadamente un 0,4% del PIB; sin embargo, solamente un 0,2% del PIB se trasladará a la atención de carreteras. Aún cuando lo ideal sería redirigir estos recursos de “caja única” al desarrollo de obra pública (1,2% del PIB), la realidad señala que un cambio de esta naturaleza no es factible en el corto plazo, debido a la limitada flexibilidad fiscal y la amplia cantidad de compromisos que debe atender el Estado costarricense.

33. Considera el 6% que debe ser trasladado al Poder Judicial. Fuente de datos: Ley N.º 8114, Ley N.º 7798, Ley N.º 6810, CGR (2013), CGR (2009-2013) y Presupuesto Nacional 2015

34. Término “caja única” se utiliza en el presente documento en referencia a aquellos recursos sin destino específico de ley.



Fuente: Elaboración propia, con base en CGR (2009-2013), MOPT (2011) y Presupuesto Nacional 2015.

Ante este escenario, es lamentable que la discusión nacional sea tomada reiteradamente por quienes, intencionalmente o por desconocimiento, venden a la ciudadanía “salidas fáciles” que parecen no requerir de ningún esfuerzo país y mucho menos de una participación del sector privado. Algunos ejemplos de estas actitudes descalificadoras del esfuerzo público-privado necesario para modernizar la infraestructura son: “Ahí está el dinero de las pensiones”, “Con los créditos internacionales es suficiente”, “Con el impuesto sobre los combustibles es suficiente”, “Los fideicomisos nos garantizan obras cuasi gratuitas”, “Las concesiones no son necesarias porque las carreteras ya están construidas”, etc. En este sentido, las autoridades deben tener clara la magnitud del reto que afronta el país, con el fin de comunicar, de manera clara y honesta, el esfuerzo económico que como país debemos realizar y, a su vez, definir, en conjunto con los sectores productivos y sociales, la ruta para implementar un modelo de inversión pública

sostenible en el tiempo y coherente con políticas de responsabilidad fiscal.

3. Experiencia con esquemas alternativos de financiamiento y gestión

Costa Rica ha financiado tradicionalmente el desarrollo de infraestructura pública bajo un modelo de provisión con cargo al Presupuesto Nacional, donde los proyectos no necesariamente forman parte de un plan de largo plazo o priorización estratégica y donde únicamente se considera la etapa de construcción a la hora de planificar el impacto fiscal. Sin embargo, en la búsqueda por cerrar la brecha de inversión en infraestructura y a su vez reducir las presiones fiscales, Costa Rica ha recurrido de manera tímida a modelos de provisión con participación activa del sector privado durante todo el ciclo de vida de los proyectos.

4. ICE: Proyectos BOO, BOT y fideicomisos de titularización

En el caso del sector eléctrico, la experiencia del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en el establecimiento de alianzas con el sector privado se ha dado por medio de la Ley que Autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela, N.º 7200, y su ampliación, N.º 7508³⁵.

Este marco legal permite a empresas privadas y cooperativas generar energía bajo los esquemas Build Operate Own (BOO) y Build Operate Transfer (BOT), siempre que la capacidad agregada de los proyectos no supere el 30% de la potencia del conjunto de centrales eléctricas que conforman el sistema eléctrico nacional (15% BOO y 15% BOT).

El esquema BOO se refiere a proyectos con capacidad máxima de 20 MW donde el sector privado retiene tanto la propiedad del proyecto como las responsabilidades y riesgos del ciclo de vida (diseño, financiamiento, construcción, operación, mantenimiento). El ICE tiene la potestad de suscribir contratos para la compra de la energía excedente que tenga el productor, luego de abastecer necesidades propias. El modelo tarifario se establece con base en la metodología de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

Por su parte, el esquema BOT se aplica a la compra de bloques de potencia de hasta 50 MW por parte del ICE, donde el sector privado se compromete a diseñar, financiar, construir, mantener y operar el proyecto por un plazo máximo de 20 años, luego del cual deberá transferir los activos al ICE, libre de costos y gravámenes. La asignación de riesgos entre el ICE y el sector privado se da por medio del Contrato de Compra de Energía (PPA, por sus siglas en el inglés), dentro del cual se incluye el modelo tarifario aplicable.

Asimismo, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) ha desarrollado Fideicomisos de Titularización como un mecanismo de financiamiento donde la actividad principal del vehículo es el arrendamiento de infraestructura y no la generación eléctrica; implicando una participación pasiva por parte del inversionista. En los proyectos BOO y BOT, reglados por las leyes N.ºs 7200 y 7508, el flujo de caja que obtiene el inversionista está ligado al desempeño y los riesgos propios del proyecto; es decir, el sector privado debe involucrarse en la gestión del proyecto pues el éxito de este dependerá del retorno financiero obtenido.

Por el contrario, los fideicomisos de titularización representan un vehículo que acelera la ejecución y provee un financiamiento convencional; esto, debido a que el retorno del inversionista depende básicamente de la capacidad de pago del ICE para atender el compromiso de arrendamiento (riesgo ICE) y no directamente del desempeño y eficiencia de la planta en la generación de energía. Es decir no hay necesariamente una vinculación directa entre el éxito del proyecto y el rendimiento que obtienen los inversores. Este tema es de suma importancia a la hora de intentar reproducir el modelo de fideicomiso en otros sectores (p. ej. carreteras, ferrocarriles, infraestructura hospitalaria, etc.), donde las mejores prácticas apuntan hacia figuras que permitan trasladar responsabilidades y riesgos al sector privado.

5. Concesión de obra pública

La Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos N.º 7762 se ha aplicado exclusivamente y de manera tímida en el sector transportes, con el resultado desde 1998 de apenas dos proyectos en operación (carretera San José-Caldera y la terminal del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós), mientras la

35. Esta legislación permite la participación privada en la generación de energía de origen hidráulico, geotérmico, eólico y de cualquier fuente no convencional.

Terminal de Contenedores de Moín se encuentra a la espera del inicio de la etapa constructiva.

Por su parte, en 2013, luego de una intensa presión por parte de sectores sociales y medios de comunicación, se rescindió el contrato de concesión del Corredor Vial San José-San Ramón; producto de una pobre estrategia de comunicación que explicara con antelación –y de forma sencilla y concreta–:

- i. los objetivos que se buscaban alcanzar,
- ii. razones del costo inicial estimado,
- iii. proyecciones de tráfico en un análisis de sensibilidad,
- iv. método por utilizarse para la fijación de tarifas,
- v. el porqué de la elección del esquema de concesión,
- vi. potencial impacto sobre las finanzas del Estado,
- vii. por qué la adjudicación del proyecto a determinada empresa,
- viii. la manera en que se asignarán los riesgos entre el sector público y el privado,
- ix. las razones del atraso en el inicio de las obras, entre otros.

Asimismo, la figura de concesión ha generado dudas gracias a un Consejo Nacional de Concesiones (CNC) carente del recurso humano y técnico adecuado, aunado a su dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), situación que le resta independencia y credibilidad en la evaluación, aprobación y control de los proyectos.

Junto a las debilidades mencionadas, existe además una gran barrera cultural al considerar los proyectos en manos del Estado como “gratuitos”; premisa alimentada por el ciclo electoral y una visión cortoplacista, en donde las grandes obras se ejecutan sin considerar en la planificación los costos durante su ciclo de vida y los riesgos del proyecto, así como las necesidades de mantenimiento futuro. Dicho de otra manera, se disfruta hoy de obras nuevas y se traslada a las futuras

generaciones tanto la obligación de reconstrucción (a un costo mayor) como la cancelación de las deudas adquiridas.

En este sentido, experiencias de naciones como Reino Unido, Australia y Corea del Sur basan su éxito en políticas que, además de permitir una ejecución eficiente y transparente de los recursos, promueven la programación de las erogaciones futuras que deberán realizar usuarios y contribuyentes para la efectiva operación, mantenimiento y gestión de riesgos durante el ciclo de vida del proyecto (20-30 años). En términos del sector transportes costarricense, esto implicaría que mientras el MOPT mantiene su rol en la selección y planificación de las obras por realizar (en corto y largo plazo), una unidad adscrita al Ministerio de Hacienda (pequeña de 10-15 personas con adecuados recursos) sería la encargada de determinar cuál es el modelo de gestión y financiamiento óptimo para cada proyecto. Asimismo, esta unidad tendría la responsabilidad de educar al sector público en la estructuración y fiscalización de los diversos esquemas de provisión, sea el tradicional en manos del Estado o bien una asociación público-privada.

Ahora bien, ¿cómo seleccionar el modelo óptimo para cada proyecto? En lugar de seguir perdiendo años en un debate estéril y cargado de sesgos ideológicos (“concesiones vs. deuda vs. fideicomisos”), debemos adoptar metodologías técnicamente fundamentadas. Las mejores prácticas internacionales señalan el criterio de “valor por dinero” (VfM), el cual considera para las diversas opciones de provisión (estatal o APP) los costos totales y riesgos de ciclo de vida, ajustados ambos por el potencial sesgo optimista de quienes promueven el proyecto. De este modo se estima el costo de ciclo de vida en el caso de que el proyecto fuese desarrollado enteramente por el Estado (Comparador del Sector Público) y se compara con mecanismos alternativos, seleccionando aquel que optimice la relación costo/beneficio para el usuario y el fisco. Para entender este concepto, comencemos por definir qué es una asociación público-privada.

6. Experiencia costarricense a la luz de las mejores prácticas

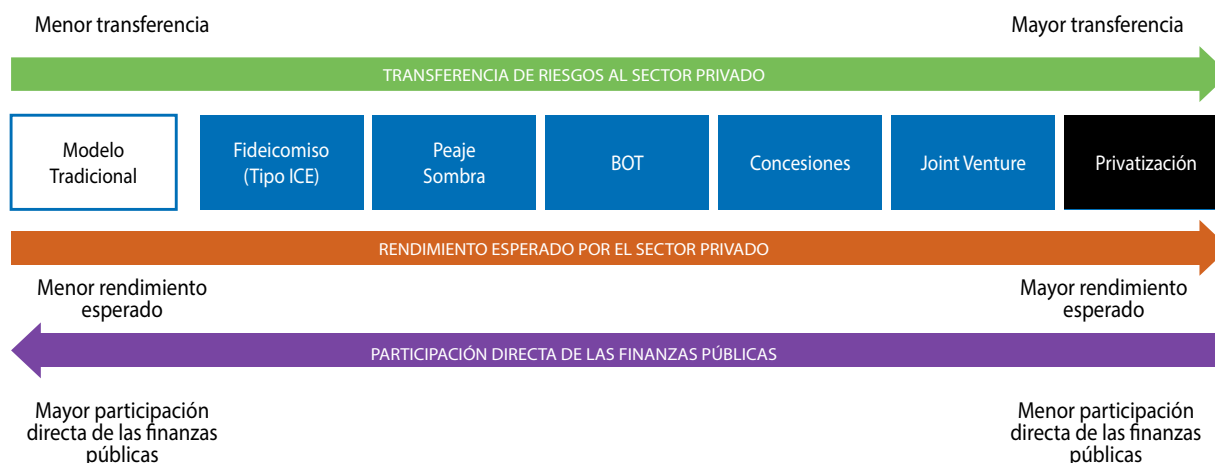
El término asociación público-privadas (APP) lo define Naciones Unidas (2008), en su publicación *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, como aquellos mecanismos innovadores utilizados por el sector público con el objetivo de financiar, diseñar, implementar y operar obras y servicios públicos. El European PPP Expertise Centre (EPEC, 2011) señala además que las APP son contratos:

- i. basados en la provisión de servicios considerando todo el ciclo de vida del proyecto (no solamente la construcción),
- ii. bajo los cuales se transfiere riesgos al sector privado, y
- iii. donde el pago recibido por el sector privado –sea por medio del cobro de tarifas (por ejemplo, peaje), pago directo del Gobierno o combinación de ambos– está directamente ligado a los servicios prestados (cobertura y calidad)

Los modelos APP promueven la estructuración de proyectos considerando la totalidad de los costos del ciclo de vida (diseño, construcción, operación y mantenimiento, y atención de financiamiento); a su vez permiten transferir al sector privado riesgos inherentes del proyecto (sobre-costos, fallas en diseño, cierre del financiamiento, atrasos, etc.) a cambio de un rendimiento por su inversión (APP Canadá, 2013).

No obstante, una crítica recurrente a las APP se basa en el argumento de que los proyectos en manos del Estado siempre serán menos costosos, dado que el financiamiento público es siempre menos costoso que el privado. Para entender el papel de las APP en contraposición a dicho argumento, es necesario tomar en cuenta que el Estado siempre tendrá el poder de incrementar impuestos (taxing power) y reducir la calidad y cantidad de servicios públicos (i. e. contribuyentes asumen los riesgos) para atender compromisos con sus acreedores. Es decir, aunque el proyecto muestra una alta probabilidad de enfrentar sobrecostos y/o una menor generación de ingresos, los acreedores no

APP: Asignación de riesgos entre el sector público y el privado



Fuente: Elaboración propia, con base en documentos consultados.

solicitarán rendimiento adicional por dicho riesgo ya que serán los contribuyentes quienes terminan asumiendo, sea hoy o futuras generaciones, la totalidad de los riesgos (Boyer et al., 2013).

Pero es claro que los problemas no son exclusivos de modelo convencional estatal, pues la experiencia con las carreteras San José-Caldera y San José-San Ramón arroja un amplio nivel de desconfianza por parte de la ciudadanía hacia

los modelos de alianzas con el sector privado. ¿Qué ha dificultado su adecuada aplicación en Costa Rica? Basta con contrastar la experiencia costarricense con las mejores prácticas internacionales para evidenciar la urgente necesidad de incorporar dentro del modelo costarricense metodologías técnicamente sustentadas para la selección del modelo de provisión –en cada proyecto– que garantice la maximización de la relación costo-beneficio para usuarios y contribuyentes.

Principales riesgos en el desarrollo de infraestructura pública

Riesgo de Planificación	Inadecuada preparación y pobre calidad en la inteligencia inicial del proyecto. Ambos elementos con el potencial de incrementar considerablemente la ocurrencia de eventos no esperados.	Riesgo Medio Ambiental	La naturaleza del proyecto tiene un impacto significativo sobre áreas circundantes, incrementando la probabilidad de oposición por parte de los ciudadanos.
Riesgo de Terreno	Terrenos no estén disponibles para el desarrollo del proyecto, que no cuenten con las condiciones adecuadas o que el costo de adquisición de los mismos resulte mayor al estimado inicialmente.	Riesgo de Mercado	Disminución de la actividad económica que impacte la demanda por el servicio, nuevas alternativas que compitan por el servicio, cambios demográficos, procesos inflacionarios no cubiertos mediante el ajuste de tarifas.
Riesgo de Diseño y Construcción	Diseños inadecuados que resulten en menor calidad del servicio y/o mayores costos de construcción y operación. En el caso del costo de construcción el proyecto se expone a sobrecostos por cambios en el precio de los insumos y la mano de obra, así como a atrasos en el tiempo de conclusión. Los atrasos en el inicio de operación impacta los tiempos estimados para la generación de flujos de efectivo.	Riesgo de Red	Falla en otros servicios que se interrelacionan directamente con el proyecto. Por ejemplo, un desarrollo ferroviario de pasajeros que dependa de la alimentación de pasajeros por parte de otros modos de transporte.
Riesgo de Operación & Mantenimiento	Incremento en el precio de los insumos necesarios para mantener y operar el proyecto, errores en diseño y construcción que resultan en mayores costos de operación y mantenimiento, deficiente prestación de servicios o incapacidad financiera del operador contratado.	Riesgo Político	Decisiones políticas que impacten de manera negativa el proyecto. Incluye, entre otros, afectación del modelo tarifario o cambios en la estructura impositiva bajo la cual se estructuró inicialmente el proyecto.
Riesgo de Sponsor	Quien lidera el vehículo de propósito especial, sea por falta de conocimiento, experiencia o probidad, no es capaz de realizar una adecuada gestión, comprometiendo el cumplimiento de obligaciones con el Estado y con los financiadores. El Sponsor puede ser una institución pública como una empresa privada.	Riesgo Contractual	Riesgos de incumplimiento de contratos por parte de los participantes en el proyecto (empresas constructoras, operador, proveedor de materiales, etc.)
Riesgo de Financiamiento	Imposibilidad de concretar el financiamiento completo del proyecto, cambios en las condiciones de mercado financiero previo al inicio de operaciones, condiciones poco favorables refinanciamiento una vez operando, carencia de recursos por parte de actores del proyecto (incluyendo al Estado) para futuras expansiones.	Riesgo Reputacional	Una inadecuada estrategia de comunicación, transparencia y consultas con stakeholders puede resultar en una percepción negativa del proyecto por parte de la ciudadanía y la prensa.
		Fuerza Mayor	Eventos que pueden tener un impacto considerable sobre la capacidad de las partes (pública y privada) para cumplir sus obligaciones contractuales.

Entonces, ¿es siempre mejor la provisión Estatal o una APP? La Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) señala en el documento *Principles for Private Sector Participation in Infrastructure* que “la decisión por parte de las autoridades entre provisión pública o con participación privada debe estar basada en un análisis costo-beneficio considerando todos los modelos alternativos, en una visión integral del sistema y considerando la proyección de costos financieros y no-financieros para todo el ciclo de vida del proyecto”.

En línea con este principio, en la selección del modelo de gestión y financiamiento la decisión debe decantarse por aquel que:

- i. facilite alcanzar de manera eficiente los objetivos trazados,
- ii. logre un adecuado balance entre el control que retiene el Estado sobre la prestación del servicio y los riesgos que pueden ser retenidos por la Hacienda Pública, optimice la calendarización, costo y calidad, y
- iii. promueva la asignación de riesgos más adecuada entre el sector público y el privado (Infrastructure, Australia, 2008).

En el caso del Reino Unido, pioneros en el desarrollo de las APP, la Hacienda Pública toma las decisiones de inversión en proyectos de infraestructura con base en un riguroso y transparente proceso (Business Case), compuesto por los siguientes cinco elementos:

1. Caso Estratégico: se debe demostrar que la propuesta de inversión encaja en las políticas y estrategias de Estado, con objetivos específicos, medibles, alcanzables, relevantes y delimitados a un período de tiempo (SMART)³⁶.

2. Caso Económico: eje central del caso de negocio, donde se debe demostrar que la propuesta de inversión optimiza la relación costo/beneficio para los contribuyentes a lo largo del ciclo de vida (valor presente neto). El criterio de decisión se conoce como “valor por dinero” (VfM), el cual considera para las diversas opciones de provisión (estatal o APP) los costos totales para el ciclo de vida y la asignación de riesgos (diseño, construcción, operación, financieros, etc.). Asimismo, ajusta las proyecciones para sensibilizar el efecto del sesgo optimista. El sesgo optimista es una tendencia demostrada y sistemática de los gestores de proyectos por sobrestimar beneficios y a subestimar tiempos, costos y condiciones de financiamiento (HM Treasury, 2013, p. 29).

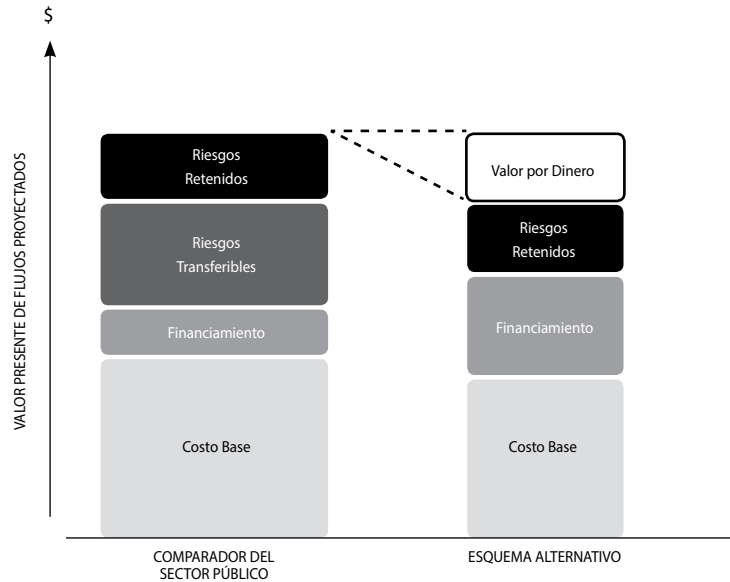
Así, con base en estos elementos, se estima el costo de ciclo de vida si el proyecto fuese desarrollado enteramente por el Estado (Comparador del Sector Público) y se compara con mecanismos alternativos, con el fin de seleccionar el modelo que optimice la relación costo/beneficio para el usuario y contribuyente³⁷. La figura siguiente muestra el esquema de manera general, incorporando elementos utilizados en Reino Unido, Australia y Canadá.

3. Caso Comercial: se debe demostrar que es posible estructurar un proyecto viable, considerando las condiciones para un proceso licitatorio competitivo, los estándares de servicio requeridos para el proyecto, el mecanismo de pago por el servicio, la asignación de riesgos a lo largo de las fases del proyecto y los potenciales arreglos contractuales.

36. SMART: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time constraint.

37. El análisis puede incluir beneficios o costos que no necesariamente puedan ser expresados en términos de flujos de efectivo del proyecto. Por ejemplo el costo de oportunidad de realizar el proyecto por medio de determinado esquema.

Comparador del Sector Público y el concepto de Valor por Dinero



Costo Base	Preparación, costos de transacción asociados, diseño, construcción, operación y mantenimiento. Se deducen potenciales ingresos por cobro directo a usuarios y/o aprovechamiento de actividades adicionales (ej. explotación de actividades comerciales en estaciones ferroviarias).
Financiamiento	Costos del financiamiento requerido para ejecutar el proyecto durante todo su ciclo de vida. El Estado suele tener un costo menor debido al poder de establecer impuestos (taxing power) y la potestad de reducir la calidad y/o cantidad de los servicios para atender sus obligaciones.
Riesgos Transferibles	Riesgos del proyecto que el Estado transferiría al sector privado mediante un esquema alternativo (ej. riesgos de sobrecostos, variaciones en la demanda, etc). En proyectos de infraestructura no es posible cubrir todos los riesgos mediante seguros. En los casos en los que aplique el costo del seguro se incluye en Costos Base.
Riesgos No Transferibles	Riesgos que el Estado retendría tanto si ejecutara el proyecto por su cuenta como si lo realizara mediante un esquema alternativo. En una APP se asignan riesgos al sector (público o privado) que pueda gestionarlos de mejor manera.

Fuente: Elaboración propia, con base en Infrastructure Australia (2008). National Public Private Partnership Guidance. Volume 4: Public Sector Comparator Guidance; Infrastructure Ontario (2007). Assessing Value for Money: A Guide to Infrastructure Ontario's Methodology and HM Treasury (2013). The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government.

4. Caso Financiero: demostrar que es posible pagar por el proyecto propuesto (sea por usuarios y/o contribuyentes) y que existen fuentes claras de fondeo. Asimismo, se deben exponer claramente los pasivos contingentes a los que se expone la Hacienda Pública. Los pasivos contingentes incluyen garantías que presta el Estado, así como el costo de una potencial indemnización en caso de que se decida terminar el contrato de manera anticipada.
5. Caso Gerencial: debe detallar una metodología clara de administración de proyectos,

señalando responsabilidades gerenciales, principios de gobernanza y mecanismos de control y comunicación.

Sin duda, la experiencia internacional refleja la necesidad de cambios profundos en nuestro país con el fin de consolidar un modelo de inversión en infraestructura que atienda las necesidades actuales de la ciudadanía y el sector productivo y que, a su vez, sea coherente con políticas de sostenibilidad fiscal en el largo plazo.

7. Mirando hacia el futuro

Con una brecha anual de inversión en el sector transportes superior a los US\$1,000 millones y una situación fiscal restrictiva, la figura de las alianzas público-privadas (APP) se posiciona como una herramienta fundamental para que el

Estado costarricense brinde a ciudadanos y sector productivo la plataforma de servicios de infraestructura que nos permita dar el salto hacia desarrollo. Asimismo, las APP se constituirían en un catalizador de buenas prácticas en el sistema de inversión pública nacional, tanto en la preparación y financiamiento de los proyectos como en el establecimiento de una visión de ciclo de vida, que permita heredar a las futuras generaciones una infraestructura pública moderna y en óptimas condiciones.

En este sentido, es imperioso un pacto social que convierta el desarrollo de obra pública en una política de Estado, teniendo presente la necesidad de imprimir agilidad, eficiencia y transparencia en los procesos, así como la claridad que debemos tener como nación del esfuerzo económico que debemos realizar de manera sostenida para contar con un sistema de infraestructura altamente competitivo.

8. Bibliografía

Boyer, Marcel, Gravel, Érick y Mokbel, Sandy (2013). *The Valuation of Public Projects: Risk, Cost of Financing and Cost of Capital*. C.D. Howe Institute. Ontario, Canadá.

Correa, Germán y Rozas, Patricio (2006). *Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones*. Serie DRNI N.º 108. CEPAL. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República (2009-2013). *Informes Técnicos: Proyecto de Ley Presupuesto de la República 2010-2014*. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2009-2013). *Informes Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público 2009-2013*. San José, Costa Rica.

European APP Expertise Centre (2011). *A Guide to Guidance: Sourcebook for PPPs*. European APP Expertise Centre. Luxemburgo, Luxemburgo.

Fideicomiso de Titularización Garabito (2014). *Prospecto Programa de Emisión de Bonos Estandarizados (actualizado Marzo 2014)*. San José, Costa Rica.

Foro Económico Mundial (2012). *Strategic Infrastructure: Steps to Prioritize and Deliver Infrastructure Effectively and Efficiently*. Ginebra, Suiza.

Foro Económico Mundial (2013). *Strategic Infrastructure: Steps to Prepare and Accelerate Public-Private Partnerships*. Ginebra, Suiza.

Foro Económico Mundial (2014). *Infrastructure Investment Policy Blueprint*. Ginebra, Suiza.

HM Treasury (2013). The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. Gobierno del Reino Unido. Londres, Inglaterra.

HM Treasury (2013). "Public Sector Business Cases: Using the Five Case Model". Green Book Supplementary Guidance on Delivering Public Value from Spending Proposals. Gobierno del Reino Unido. Londres, Inglaterra.

Infrastructure Australia (2008). "National Public Private Partnership Guidelines". Volumen 2: Practitioners' Guide. Gobierno australiano. Canberra, Australia.

Infrastructure Australia (2008). National Public Private Partnership Guidelines. Volumen 3: Commercial Principles for Social Infrastructure. Gobierno australiano. Canberra, Australia.

Infrastructure Australia (2008). "National Public Private Partnership Guidance". Volume 4: Public Sector Comparator Guidance. Gobierno australiano. Canberra, Australia.

Infrastructure Australia (2008). "National Public Private Partnership Guidance". Volume 7: Public Sector Commercial Principles for Economic Infrastructure. Gobierno australiano. Canberra, Australia.

Infrastructure Australia (2012). Australia's Public Infrastructure: Part of the Answer to Removing the Infrastructure Deficit. Gobierno australiano. Canberra, Australia.

Infrastructure Ontario (2007). Assessing Value for Money: A Guide to Infrastructure Ontario's Methodology. Gobierno de Ontario. Ontario, Canadá.

McKinsey Global Institute (2013). Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year. McKinsey&Company.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2011). Memoria: Plan Nacional de Transportes 2011-2035. San José, Costa Rica.

Naciones Unidas (2008). Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships. Naciones Unidas. Ginebra, Suiza.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (2007). OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure. OECD. París, Francia.

Perotti, Daniel y Sánchez, Ricardo (2011). La brecha en Infraestructura en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–. Santiago de Chile.

APP Canadá (2013). Identifying P3 Potential: A Guide for Federal Departments & Agencies. Ottawa, Canadá.

Leyes y Reglamentos

Ley N.º 6810 del 22 de septiembre de 1982. Ley de Impuesto al Ruedo al Ruedo, Uso de Vías Públicas y Tasa Vehículos Extranjeros.

Ley N.º 7200 del 28 de Septiembre de 1990. Ley que Autoriza la Generación Autónoma o Paralela. Publicada en el diario oficial La Gaceta del 18 de octubre de 1990.

Ley N.º 7508 del 9 de mayo de 1995. Reformas a la Ley que Autoriza la Generación Autónoma o Paralela. Publicada en el diario oficial La Gaceta del 31 de mayo de 1995.

Ley N.º 7762 del 14 de abril de 1998. Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos. Publicada en el diario oficial La Gaceta del 22 de mayo de 1998.

Ley N.º 7798 del 30 de abril de 1998. Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad. Publicada en el diario oficial La Gaceta del 29 de mayo de 1998.

Ley N.º 8114 del 2 de julio del 2001. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. Publicada en el diario oficial La Gaceta del 7 de julio del 2001.

ESTUDIOS DE CASO DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Randolph Cardona

Introducción

Para lograr un análisis más detallado de la forma en que se han ejecutado los diferentes esquemas de asociación público-privada en Costa Rica, se realizaron tres estudios de caso. Para la selección

de dichos casos se procuró contar con ejemplos de todo el espectro de posibilidades en lo que respecta a la transferencia de riesgos y los sectores involucrados. Estos son los casos escogidos y los esquemas de asociación público-privada utilizados:

Tabla 1: Esquema de estudios de caso de asociaciones público-privadas

Participación público-privada	Esquema utilizado
1. Administración del Área de Salud de León XII-La Carpio.	Contrato de servicios (Ley de Contratación Administrativa).
2. Gestión de las terminales existentes en Puerto Caldera / Construcción y administración de la terminal granelera en Puerto Caldera.	Contrato de obra y servicios (Ley de Contratación Administrativa) / Concesión de obra pública.
3. Gestión interesada de los servicios aeroportuarios del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.	Contrato de gestión interesada.

Para levantar los casos se utilizaron los siguientes tipos de fuente de información:

- Entrevistas con representantes de las contrapartes y otros actores clave
- Informes del proceso de ejecución y resultados provistos por las contrapartes
- Pronunciamientos de entes reguladores, particularmente de la Contraloría General de la República

- Fuentes secundarias, tales como artículos académicos y periodísticos

Cada caso se dividió en cuatro secciones principales y una de conclusiones:

- Situación inicial
- Proceso de licitación y adjudicación
- Diseño contractual y asignación de riesgos
- Desempeño a la fecha
- Conclusiones

Para cada caso se analizaron los siguientes aspectos:

- Razones que llevaron a los procesos de formación de asociación público-privada
- Objetivos de la contratación
- Evaluación de los oferentes
- Adjudicatario
- Esquema de ingresos / egresos y equilibrio financiero
- Identificación y asignación de riesgos
- Estándares de servicio e incentivos a la calidad
- Mecanismos de renegociación, resolución anticipada y liquidación del contrato
- Experiencia de ejecución del contrato
- Indicadores de desempeño

Asociación público-privada: Gestión interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría

1. Descripción de situación inicial

1.1. Razones que llevaron a los procesos de formación de asociación público-privada

En el año 1998 se publicó el Cartel de Licitación 01-98 (Contrato de Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría). Ante el severo atraso de la capacidad del aeropuerto en relación con el incremento de visitantes por vía aérea al país, se argumentó que tal iniciativa era necesaria “con el fin de evitar que esta situación se constituya en una grave amenaza para el crecimiento económico del país” y para “solucionar integralmente los problemas actuales y futuros de capacidad de dicho aeropuerto” (Sánchez, 4, 1998).

Dado que esta era la primera experiencia en el país en que una asociación público-privada implicaba la asignación de importantes niveles de riesgo a la contraparte privada, se debió crear el “Reglamento para los contratos de gestión interesada de los servicios aeroportuarios”, publicado como Decreto Ejecutivo en el diario oficial La Gaceta N.º 63, del 31 de marzo de 1998.

Igualmente, debido a lo novedoso de la experiencia, no es posible identificar la realización de estudios de “valor por dinero” (value for money) que hayan justificado utilizar la opción de contrato por gestión interesada como opción óptima. Sin embargo, en retrospectiva, tomando

en cuenta que la labor de supervisión del contrato por parte del Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) mostró serias deficiencias, es difícil concebir cómo, sin apoyo del sector privado, hubieran podido realizarse cambios sustanciales en la infraestructura y la gestión del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (AIJS).

2. Proceso de licitación y adjudicación

2.1. Objetivos de la contratación

Como objetivo general de la contratación, se estableció la prestación de servicios por parte del Gestor para la operación, administración, mantenimiento, rehabilitación, financiamiento, construcción y promoción del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

La figura jurídica utilizada para la prestación de los servicios objeto del contrato es la de la gestión interesada. Bajo dicha figura, la Administración es la que explota los servicios y construye las obras necesarias para dicha explotación, sirviéndose del Gestor, el cual es retribuido mediante una participación de los ingresos resultantes de esta.

2.2. Evaluación de los oferentes

Como primer paso, se procedió a la verificación de los requisitos legales. Luego, se requirió de los oferentes los siguientes requisitos:

- Patrimonio mínimo de US\$17,5 millones, o sea un 10% del valor estimado del Plan Maestro en ese momento.
 - Experiencia comprobada en la operación, administración y mantenimiento de un aeropuerto con un flujo anual de por lo menos un millón quinientos mil pasajeros.
 - Experiencia comprobada en la planificación, diseño, ingeniería y desarrollo de infraestructura para un aeropuerto internacional, por un monto al menos de US\$75 millones (Sánchez, 9, 1998).
- En una tercera etapa, se establecieron ocho criterios con sus respectivas ponderaciones.

Tabla 2. Etapa 3: Evaluación de la Propuesta Técnica

Criterios de Evaluación	Puntaje	Puntaje
1. Experiencia	260	
- Valor y Cantidad de Contratos		115
- Niveles de Mejoramiento en oros Contratos		30
- Satisfacción y cumplimiento con términos Contractuales		20
- Cumplimiento Regulatorio		20
- Experiencia del Personal Clave		75
2. Plan General de la Gestión	20	
3. Plan Operacional	300	
- Alcance de Servicios		30
- Programa de Control de Calidad		60
- Indicadores Específicos de Calidad de Servicio		180
- Servicios de Asistencia Técnica		30
4. Plan de Administración	30	
5. Plan de Seguridad y Cumplimiento con Normas Internas	40	
6. Mantenimiento	150	
- Plan General de Mantenimiento		45
- Indicadores del Compromiso al Mantenimiento		105
7. Plan de Negocios	150	
- Plan de Mercadeo		60
- Ingresos no aeronáuticos		60
- Eficiencia en operaciones y reducción en costos		30
8. Plan de Transición	50	
Puntaje Total (Técnico)	1000	

Fuente: Sánchez, 1998.

2.3. Adjudicatario

La adjudicataria, el consorcio Gestión Aeroportuaria AGI de Costa Rica S. A. (AGI), estaba constituida por los miembros que se

incluyen en la Tabla 1, en donde también se indican las funciones de cada uno de ellos. Grupo de Aeropuertos Internacional Costa Rica S.R.L. (GAI), fue designado por el adjudicatario como líder del consorcio GAI.

Tabla 3. Miembros del consorcio Gestión Aeroportuaria AGI de Costa Rica S. A. (AGI)

Empresa inscrita en Costa Rica	Casa Matriz	Rol en el contrato
Grupo De Aeropuertos Internacional AGI Costa Rica S.R.L. (GAI)	Airport Group International Holdings Llc (AGI)	Asesoramiento en cuanto a la operación, administración y mantenimiento del Aeropuerto.
Terminal Aérea General TAG S.R.L	Bechtel Corporation	Planificación, diseño, ingeniería y desarrollo de infraestructura en el Aeropuerto.
Desarrollos De Aeropuertos Bechtel S.R.L	Bechtel Enterprises Holdings, Inc.	
Edica Limitada	Edica Limitada	
Integración Aduanera, S. A.	Corporación Cormar, S. A.	Asesoramiento en materia de manejo, transporte y almacenamiento de carga en el Aeropuerto.
Propiedades La Nueva Tecnología S. A.	Agencia Datsun, S. A.	Asesoramiento sobre el plan comercial del Aeropuerto.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato de gestión interesada.

3. Diseño contractual y reparto de riesgos

3.1. Esquema de ingresos/egresos y equilibrio financiero

Se estableció como plazo original del contrato veinte años. También se estipuló que dicho plazo podría ser extendido en caso de mutuo acuerdo o para restablecer el equilibrio financiero.

Para todo este periodo, al Gestor se le asignó la responsabilidad de cubrir los costos por las

mejoras de infraestructura por realizar, las cuales fueron establecidas en el documento “Plan Maestro Alternativa D”. Dichos costos incluyen los relacionados con expropiaciones, hasta por un máximo de siete millones seiscientos cincuenta y cinco mil seiscientos ochenta y un dólares (US\$7.655.681,00). De forma similar, todos los costos operativos del aeropuerto fueron asignados al Gestor, incluido un fondo anual de cuatrocientos mil dólares (US\$400.000,00) (dólares del 2000) para la fiscalización que debía hacer el CETAC (Véase Tabla 4: Fondos de reserva).

Tabla 4. Fondos de reserva

Fondo	Descripción
Fondo de reserva para el servicio de deuda	Cubrir obligaciones financieras específicas ante los acreedores
Fondo de reserva de operación y mantenimiento	Cubrir los gastos de operación y mantenimiento por un período de 1,5 meses
Fondo de reserva de capital de trabajo	Equivalente a dos meses de gastos de operación y mantenimiento
Fondo de fiscalización	Será de cuatrocientos mil dólares (US\$400.000.00) (dólares del 2000); a partir del sexto año de la fecha de entrada en vigencia, este monto será de trescientos mil Dólares (US\$ 300.000.00).

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato de gestión interesada.

El contrato, en el artículo XVI estipula que “los costos relacionados con la planificación, construcción y financiamiento de las mejoras, serán trasladados a las Tarifas de manera directa, distribuyendo su efecto a lo largo de los años en los que cada proyecto será amortizado”. Para evitar que pueda incurrirse en excesos de traspasos de costos a las tarifas, en la oferta del Gestor se presentaron precios tope, en otras palabras, el precio máximo que puede ser traspasado a las tarifas.

Los ingresos generados por el aeropuerto se dividen en dos categorías: ingresos no distribuibles e ingresos distribuibles. De estos últimos, el monto correspondiente al Gestor es de 64,8%; el resto le corresponde a CETAC. Con este monto, el Gestor deberá cubrir todos los gastos relacionados con la prestación de todos los servicios del Gestor y demás obligaciones surgidas del contrato; el CETAC no es puesto en obligación de reconocer ninguna contraprestación adicional por costos no previstos en el contrato.

Específicamente, los ingresos aeronáuticos provienen de las siguientes fuentes:

- Cobro de aterrizaje
- Cobro de infraestructura
- Cobro de aproximación
- Cobro de estacionamiento de aeronaves

- Tasa de carga
- Derechos por iluminación, puentes de abordaje y buses.
- Tasas por la distribución de combustible

Por su parte, los ingresos no aeronáuticos se generan a través de lo siguiente:

- Rentas de espacios de las instalaciones aeroportuarias (terminales, hangares, bodegas, etc.)
- Uso de las instalaciones y servicios del AIJS
- Seguridad
- Concesiones, certificados de explotación o permisos, licencias, etc.
- Explotación comercial
- Cualquier otro no regulado por la ARESEP

La gestión del cobro y recolección de tasas, rentas y otros cargos por servicios aeroportuarios y a todos los usuarios fue asignada al Gestor. Para ello se le dio la responsabilidad de crear un sistema de facturación y seguimiento de cobros. Los detalles de dicha facturación deben ser desglosados en un informe mensual.

En relación con las áreas comerciales dentro del aeropuerto, el contrato establece que el CETAC explotará las áreas comerciales, por medio del Gestor, el cual tendrá el derecho exclusivo para

operarlas, directa o indirectamente. Por la explotación de dichas, el Gestor cancelará las tarifas del pliego tarifario aprobadas por el CETAC para todas las áreas comerciales señaladas en el Plan de Distribución de Áreas, independientemente de que sean éstas explotadas por el Gestor o por sus subcontratistas. En caso de que el Gestor lograra con terceros términos más favorables a los establecidos a través de la oferta presentada por el Gestor, los montos correspondientes pasarán a formar parte de los Ingresos Distribuibles, aplicando la misma distribución porcentual acorde al contrato.

Fideicomiso

Para garantizar a las partes el pago efectivo de los ingresos que les corresponden, el contrato obliga la constitución de un fideicomiso. Se establece como fiduciario el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA) y en su defecto el Banco Nacional de Costa Rica o aquel otro que acordaren las partes. Los costos de establecimiento y administración del fideicomiso corren por cuenta del Gestor.

Todos los montos facturados y cobrados por el Gestor serán depositados en las cuentas del Fideicomiso en forma inmediata. Las multas y demás deducciones que hayan sido aplicadas serán retenidas por el fiduciario.

Ajuste de tarifas

El contrato asigna a la ARESEP la responsabilidad de fijar las tarifas para los servicios aeronáuticos. Para ello, se utilizará como base la metodología establecida en el “Reglamento de Servicios Aeroportuarios” y parámetros específicos incluidos en el Apéndice H del Contrato. Adicionalmente se deberá usar como información adicional de referencia los siguientes parámetros:

- las disposiciones del Convenio de Chicago
- las políticas aplicables de la OACI en relación con las actividades aeronáuticas en el AIJS
- los costos en que se incurre para brindar el servicio aeronáutico respectivo, en condiciones de eficiencia y calidad de servicio

- las condiciones de competitividad de la tarifa con respecto a las tarifas de los aeropuertos internacionales de la región

La fórmula base para el cálculo de los ajustes de tarifas aeronáuticas es la siguiente:

$T \text{ nuevas} = T \text{ anterior} * (1 + \text{inflación} - \text{Factor X}) + P(\text{capex})$, donde

T nuevas = Tarifas nuevas para el año siguiente, resultantes de la aplicación de la fórmula.

T anterior = Tarifas del año o pliego tarifario anterior.

Inflación = Inflación en dólares de los Estados Unidos de América.

Factor X = Factor de eficiencia (el cual se deriva de las encuestas a los usuarios).

P (CAPEX) = Costos de amortización de la inversión del desarrollo de infraestructura asignados a cada tarifa, basados en centros de costos.

Los tres ejes principales del P (CAPEX) son:

- Los costos reales relacionados con los servicios de construcción;
- Los costos del financiamiento de las mejoras y equipamiento mayor
- Los costos reales relacionados con los fondos de reservas.

Es fundamental enfatizar que el contrato estipula que el efecto de los costos reales de la inversión en infraestructura sobre las tarifas, estará limitado. No podrán trasladarse costos superiores a los precios tope cotizados en la oferta, excepto en los casos excepcionales descritos en el artículo XVI. En el apéndice H del contrato se especifica lo siguiente:

“El monto de los costos de infraestructura que afecten las tarifas será siempre el que resulte menor entre el precio tope y el costo real de ejecución de las obras”.

Tabla 5. Bases de costos

Fondo	Descripción
Base de costos para fijar los derechos de aterrizaje/tasa de infraestructura:	Costos correspondientes a las inversiones en las áreas de movimiento de aeronaves, incluyendo las pistas, calles de rodaje, rampas, bahías de espera de aeronaves, etc.
Base de costos para fijar los derechos de aproximación	Costos atribuibles a las inversiones y reservas correspondientes al control de tránsito aéreo (incluidas las telecomunicaciones), ayudas de navegación, etc.
Base de costos para fijar los derechos de estacionamiento de aeronaves	Costos imputables a las inversiones y reservas correspondientes a las áreas de estacionamiento fuera de las plataformas.
Base de costos para fijar los derechos de iluminación	Todos los costos imputables a las inversiones y reservas correspondientes a la iluminación de las pistas, las calles de rodaje, plataformas y las áreas fuera de estas últimas.
Base de costos para fijar los derechos de puentes de abordaje	Todos los costos imputables a las inversiones y reservas correspondientes a las instalaciones y equipamiento de los puentes de abordaje.
Base de costos para fijar los derechos de buses del campo aéreo	Todos los costos imputables a las inversiones y reservas correspondientes a los buses e instalaciones asociadas.
Base de costos para fijar los derechos del suministro de combustible	Todos los costos imputables a las inversiones y reservas correspondientes a los locales, terrenos y equipo propiedad del aeropuerto que se ponen a disposición de los concesionarios de combustible.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato de gestión interesada.

Por otra parte, en el contrato se reconoce la importancia de que las tarifas del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría sean competitivas en el ámbito internacional. Por ello, ambas partes se comprometen a desarrollar una estrategia tarifaria para minimizar la volatilidad de las tarifas aeronáuticas. En principio, parte vital de dicha estrategia debía ser la consulta con las aerolíneas y la búsqueda de soluciones innovadoras.

De esta forma, en el contrato se le permite al Gestor solicitar al CETAC una “Disminución Temporal de las Tarifas por Razones de Competitividad”. También se estipula que, al aplicar este recurso, los ingresos no percibidos en el corto plazo serán

recuperados durante el plazo del contrato, de tal manera que no se afecte el valor presente de los ingresos.

Financiamiento

El contrato obliga al Gestor a contar con los recursos financieros necesarios para ejecutar, en su totalidad, la construcción de las mejoras y los otros Servicios del Gestor, de conformidad con el programa de inversiones y de expansión del AIJS. De hecho, se obliga al Gestor a aportar recursos propios por un monto que no podrá ser inferior a dieciocho millones diecisiete mil trescientos noventa y cinco dólares (US\$18.017.395.00). No más de setenta y cinco por ciento (75%) de los

costos totales de inversión serán financiados mediante endeudamiento del Gestor. En lo que respecta al financiamiento externo, el Gestor asumió el compromiso de mantener el costo financiero al nivel más bajo posible.

Por otra parte, se dio al Gestor la posibilidad de obtener financiamiento a tasa fija o tasa flotante; en caso de ser flotante, el contrato estableció parámetros que limitan las posibilidades de volatilidad de dicha tasa. El financiamiento del proyecto se encuentra dentro de la categoría conocida como non-recourse, lo cual implica que es garantizado exclusivamente por los ingresos del Gestor, constituidos éstos por el porcentaje del Gestor de los ingresos distribuibles.

Específicamente, solo se le permite al Gestor comprometer, gravar o ceder en garantía a favor de los acreedores lo siguiente:

- El Fondo de Reserva del servicio de deuda y todos los montos contenidos en ese fondo
- El porcentaje de Gestor de los ingresos distribuibles
- Cualquier otro fondo o garantía constituido por el Gestor con fondos del Gestor para propósitos de garantizar financiamiento de los servicios del Gestor.

3.2. Identificación y asignación de riesgos

En el artículo 1 (Disposiciones Generales) se estipula lo siguiente:

“El Gestor tendrá la obligación de prestar todos los Servicios del Gestor de conformidad con los términos de este Contrato por su propia cuenta y riesgo y la Administración no asume ante él más responsabilidades que las previstas en este Contrato”.

También se explicita que los riesgos relacionados con costos financieros que conlleven un margen de proyecto superior a los márgenes cotizados serán

asumidos por el Gestor. Igualmente, en principio el CETAC no está obligado a reconocer ninguna contraprestación adicional por costos imprevistos.

Ahora bien, en el contrato hay dos secciones en donde implícitamente se reconocen riesgos que podrían afectar la capacidad de operación del Gestor, más allá de sus posibilidades de control. En el artículo XVI, Régimen Tarifario, se incluye una sección de revisión excepcional de precios tope. El artículo XVIII se refiere a todas las circunstancias en donde procede la revisión de los esquemas tarifarios y los procedimientos respectivos.

Revisión de precios tope

Los precios tope deben jugar un rol fundamental desde el principio del proceso, primero que nada para evitar la presentación de ofertas temerarias que, posterior a la adjudicación, resulten en una relación costo/beneficio muy alta para la sociedad. Por otra parte, es comprensible que se den situaciones causadas por el entorno externo o bien por las fallas de la entidad pública a cargo de la supervisión de la ejecución del contrato, que requieran ajustes a dichos topes.

En el contrato de gestión interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, en el artículo 16.1.10, se expresa lo siguiente:

“Sin embargo, el Gestor podrá someter a la consideración del CETAC la revisión de los Precios Tope, si ocurre alguno de los supuestos citados a continuación, en el tanto dicha situación no haya sido causada directa o indirectamente por el Gestor, esté fuera de su control y se demuestre la existencia de un impacto substancial sobre la capacidad de generación de ingresos y recuperación razonable de los Costos del Gestor”.

De esta forma se introducen en el contrato una serie de consideraciones para mitigar la materialización de riesgos asumidos por el Gestor.

Tabla 5. Justificantes de modificación de precios tope

Riesgo	Circunstancia para reevaluar condiciones del contrato
Riesgo de demanda	Una reducción en el volumen de pasajeros y carga transportada y de operaciones de vuelo en un porcentaje superior al 15%, en un período mayor a doce (12) meses.
	Construcción de un nuevo aeropuerto internacional en Costa Rica.
Riesgo de desastres naturales u otros sucesos de fuerza mayor	La clausura de una parte del aeropuerto que afecte la actividad normal de este por un período mayor a los diez (10) días naturales.
Riesgo laboral	Una huelga de trabajadores del Estado por períodos mayores a los treinta (30) días naturales.
Riesgos de política económica estatal	Cambios sustanciales en los Costos del Gestor que dependan directamente del Gobierno o sus instituciones, como riesgos cambiarios, materias primas con precios fijados por el Gobierno o el costo de los servicios públicos.
Riesgo político	La adopción de medidas o políticas estatales, incluida la promulgación de nuevas leyes o regulaciones que impongan costos, tarifas o impuestos adicionales.
	Incrementos en las condiciones y requisitos para la protección del ambiente decretadas por dependencias gubernamentales.
	La entrada en vigencia de disposiciones que provoquen un aumento en el nivel de seguridad aeroportuaria y en los costos del equipo.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato de gestión interesada.

Finalmente, en esta serie de circunstancias se incluye la siguiente:

“Otras condiciones adversas que el CETAC o, en su caso, la ARESEP, en el ámbito de su competencia, consideren que puedan tener un impacto negativo sobre el Gestor, o que afecten la capacidad del Gestor para proveer servicios con los niveles de calidad exigidos”.

Se puede argumentar que este enunciado en el contrato contiene elementos de vaguedad que podrían derivar en la apertura de portillos para que se hagan ajustes para mantener el equilibrio

financiero en circunstancias que si pudieren estar bajo el control del Gestor.

Equilibrio financiero

Como se mencionó anteriormente, el contrato obliga al CETAC a mantener el equilibrio financiero del contrato a favor del Gestor. Por ello se listan una serie de hechos y circunstancias que justificarían cambios para restablecer dicho equilibrio. En esta lista hay considerable repetición con los factores que justifican la modificación de los precios tope tales como el riesgo de reducción, sin embargo hay una serie de circunstancias que solo aplican para justificar la toma de medidas que conduzcan al restablecimiento del equilibrio financiero.

Tabla 7. Circunstancias para tomar acciones para restablecer equilibrio financiero

Riesgo	Circunstancia o hecho que justificaría acción para restablecer el equilibrio financiero
Riesgos de capacidad de gestión	Retrasos irrazonables en los procesos de aprobación de las tarifas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XVI.
Riesgo político	Una disminución del impuesto de salida a los pasajeros internacionales y nacionales que tenga un impacto sobre los ingresos por pasajeros del AIJS.
Riesgo del entorno internacional de la industria aeronáutica	Un cambio en la condición de certificación del AIJS por la Administración Federal de Aviación (FAA, por sus siglas en inglés).
Riesgos del entorno económico internacional	Cambios en la prima de riesgo país, medida en función de un cambio de más de 150 puntos base en el rendimiento en un año de bonos emitidos por el Gobierno de Costa Rica o por alguna de sus instituciones.
	Cambios en la prima de riesgo de países en desarrollo, medida en función de un cambio en el spread real de más de 150 puntos base en el plazo de un año, según el índice de bonos para mercados en desarrollo que se consigne en un índice reconocido internacionalmente.
	Un aumento de más del 25% en la tasa LIBOR (a doce meses) o de la tasa de bonos del Tesoro de los EE. UU. a diez años, en un periodo de doce meses.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato de gestión interesada.

En caso de que el Gestor considere que alguna de las circunstancias antes citadas se está dando, el contrato establece un proceso mediante el cual podrá solicitar al CETAC que se tomen las medidas necesarias. Eventualmente, si no existiera acuerdo, el contrato faculta a cualquiera de las partes a acudir a alguna firma de contabilidad de prestigio internacional para emitir una opinión experta.

3.3. Estándares de servicio e incentivos a la calidad

El contrato exige al Gestor apegarse a los estándares y requisitos de las normas internacionales aplicables al Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y a brindar sus servicios y cumplir con los compromisos de construcción en cumplimiento con las normas de la Organización de

Aviación Civil Internacional (OACI), la FAA y la Convención de Chicago. Además, para el tercer aniversario de la entrada en vigencia del contrato, el Gestor se compromete a obtener una certificación ISO de cumplimiento con los estándares de calidad ISO 9000.

Como elemento fundamental del esquema de calidad e incentivos, se encuentra lo que se denomina en el contrato como Factor "X", el cual se utiliza como parte de la fórmula para determinar los ajustes tarifarios. El factor "X" es la calificación general del proceso de evaluación que el contrato exige al Gestor cada año. El mecanismo de derivación de este no es explicitado en el contrato, sino que recae en el Gestor proponer la metodología en el marco de un programa de calidad; dicha metodología sería aprobada por el CETAC y la ARESEP, según corresponda.

Tabla 8. Relación entre evaluación de calidad y Factor "X"

Calificación según la evaluación de calidad	Efecto en Factor "X"
Rango superior al 95%	Se considerará un premio al Gestor de un 50% sobre el factor de eficiencia aprobado para el período anual correspondiente.
Rango entre 85% y 95% inclusive	Aplicación de Factor "X" sin premio o castigo.
Calificación inferior al 85%	Castigo de un 50% sobre el factor de eficiencia aprobado para el año respectivo.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato de gestión interesada.

Como parte del sistema de control de calidad, se incorpora en el contrato la realización de encuestas de percepción de usuarios por realizarse durante los meses de diciembre y enero. Dichas encuestas serán utilizados para:

- Evaluar el desempeño del Gestor
- Detectar problemas de capacidad del aeropuerto
- Evaluar a otros proveedores de servicio del aeropuerto

El CETAC queda designado en el contrato como responsable de la fiscalización de éste, para lo cual debe designar un órgano fiscalizador, compuesto por especialistas reconocidos en las diferentes áreas del contrato. Cabe resaltar que el contrato no establece ningún requerimiento más específico respecto a las calidades de dichos profesionales.

3.4. Mecanismos de renegociación, resolución anticipada y liquidación del contrato

Resolución de conflictos

Como primer paso en caso de desacuerdos entre las partes, se acordó que, en caso de controversias por motivos de interpretación, aplicación y ejecución del contrato, se constituirá una comisión técnica de conciliación. Dicha comisión será integrada por un representante del CETAC, un representante del Gestor y un profesional nombrado de común acuerdo entre las partes.

En caso de que el conflicto no pueda ser resuelto por dicha comisión, éste será sometido a procedimiento de arbitraje de derecho obligatorio.

Tabla 9. Motivos para la resolución unilateral del contrato por incumplimiento grave del Gestor

- Violación sustancial al contrato que no sea posible corregir en 30 días.
- Violación sustancial del contrato que sea posible de rectificar en 30 días que no sea corregida en ese periodo.
- Involucramiento del Gestor en procedimientos judiciales relacionados con procesos de quiebra, intervención judicial, liquidación o cualquier procedimiento similar que pretenda su disolución o liquidación.
- Cese voluntario del desempeño de los Servicios del Gestor, excepto si el cese es el resultado razonable de un daño, destrucción, o un evento de fuerza mayor.
- Acción de la FAA, OACI u otra organización multilateral de similar naturaleza que resulte en la disminución de la clasificación operativa del AIJS por causas atribuibles al Gestor.
- Acumulación de multas aplicadas al Gestor que supere el 25% de los ingresos del Gestor durante el año anterior.
- Faltante de cualquiera de las pólizas de seguro exigidas por el contrato.
- Transferencia de acciones de la sociedad gestora en contradicción con lo establecido en este contrato o sin contar con la aprobación previa del CETAC.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato de gestión interesada.

Terminación del contrato

El contrato podrá ser sujeto de proceso de terminación en cuatro circunstancias:

- Resolución unilateral del contrato en razón de incumplimiento grave del Gestor
- Terminación del contrato por interés público
- Terminación del contrato por incumplimiento grave del CETAC
- Terminación por mutuo acuerdo

En el caso de terminación del contrato por interés público, el contrato obliga al CETAC a resarcir daños y perjuicios, incluidos los cargos razonables no amortizados debido a la terminación anticipada.

Por otra parte, el contrato otorga el derecho al Gestor de requerir la terminación del contrato debido a incumplimientos de parte del CETAC. Si el Gestor llegare a demostrar que se dio el

incumplimiento en cuestión, CETAC estaría obligado a resarcir el monto de inversiones efectuadas por el Gestor y no amortizadas. En caso de darse la terminación antes de la amortización de la deuda, dicho monto se multiplicaría por un factor de 1.175. En caso de darse posterior a la amortización de la deuda, dicho monto se multiplicaría por un factor del 1.10.

Modificación del contrato

El contrato de gestión interesada entre las partes solamente se refiere, de forma breve, a la posible modificación del contrato en el apartado 24.6. Ahí se expresa lo siguiente:

“En consecuencia, a excepción de las inversiones correspondientes a las Mejoras programadas para los primeros tres años del Plazo de este Contrato, el resto de las inversiones no se llevarán a cabo de una

manera predeterminada, sino que su monto y oportunidad, tendrán una relación directa con los niveles de la calidad de los servicios y la evolución de la demanda”.

No se establece un proceso específico para modificaciones del contrato.

4. Desempeño a la fecha

4.1 Experiencia de ejecución del contrato

La ejecución del contrato tuvo un éxito inicial con la obtención de financiamiento de parte de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), institución asociada al Banco Mundial. No obstante, poco tiempo después se comenzaron a evidenciar las deficiencias en el CETAC para poder fungir exitosamente como contraparte pública del contrato. Por ejemplo, ya para 2002, un año después de la entrada en vigencia del contrato, en el Informe FOE-OP-3/2002 de la Contraloría General de la República (CGR) se advierte al CETAC sobre la urgencia de agilizar el nombramiento de los profesionales a desempeñarse en los puestos de inspector general e inspector técnico de obras del Órgano Fiscalizador de la Gestión Interesada (OFGI). En dicho oficio, el Ente Contralor también advierte sobre un acuerdo entre el CETAC y el Gestor en donde se difirieron ingresos de CETAC, requiriéndole a esta entidad que tomara las medidas necesarias para asegurar que dicha acción no afectara su capacidad institucional y de supervisión del contrato de gestión interesada. Cabe mencionar que este pronunciamiento de la CGR fue motivado fundamentalmente por el informe presentado por la señora Jill Jamieson como inspectora del contrato, tras su renuncia como fiscalizadora del contrato (Feigenblatt, 2002).

En años siguientes, los problemas de gestión por parte de CETAC se vieron reflejados en tres condenas en laudos entre 2004 y 2005, que condenaron a dicha entidad a pagar un total de US\$11 millones al Gestor por hechos tales como el incumplimiento en expropiaciones (Loaiza, 2005).

Posteriormente, en el Informe DFOE-OP-4-2008, la CGR expresa lo siguiente:

“después de siete años de su ejecución, todavía se observa la necesidad de formalizar procedimientos de fiscalización y coordinación con la Dirección General de Aviación Civil, así como de vigilancia efectiva sobre la ejecución permanente de las actividades de fiscalización asignadas al OFGI” (CGR, 2008, 13).

Específicamente, menciona el Ente Contralor en dicho informe que a la fecha de publicación de éste, el CETAC no había cumplido con su responsabilidad de velar oportunamente por la razonabilidad de las sumas ingresadas y su correspondiente distribución, lo cual implicaba poner en riesgo los intereses y recursos públicos. Además, se hace la observación de que no se disponía de información sobre pasajeros y operaciones requeridas para verificar debidamente los reportes remitidos por el Gestor.

No obstante, el mayor problema en la administración del contrato tuvo que ver con la gestión de las modificaciones de los precios tope. Como se mencionó anteriormente, el contrato de gestión interesada, en el apartado 16.3.1, permitía la modificación de estos:

“Otras condiciones adversas que el CETAC o, en su caso, la ARESEP, en el ámbito de su competencia, consideren que puedan tener un impacto negativo sobre el Gestor, o que afecten la capacidad del Gestor para proveer servicios con los niveles de calidad exigidos”.

Ya para el año 2000, el Gestor había presentado una acción ante el Centro de Resolución de Conflictos en Materia de la Propiedad, por \$79 millones contra el país, para reclamar ajustes en los costos pactados (Ramírez, 2004).

Conforme las proyecciones financieras iniciales fueron divergiendo de los costos reales, se fueron dando procesos mediante los cuales se

modificaban los precios tope, por motivos no relacionables con fuerzas exógenas, más allá del riesgo asumido por el Gestor (Brenes, 2014).

Debido a ello, la Contraloría General de la República puso freno a la posibilidad de este tipo de ajustes. Esto llevó prácticamente a la

paralización de nuevas obras, lo cual generó un costo social adicional para el país y una situación inviable para el Gestor (Brenes, 2014). De hecho, el informe N.º DFOE-OP-1/2003 fue categórico al exigirle al CETAC la corrección de errores en éste y otros ejes fundamentales de su labor de supervisión del contrato.

Tabla 10. Disposiciones de la CGR en Informe N.º DFOE-OP-1/2003

- Disponer de inmediato las acciones necesarias a efectos de que los excesos, incorrecciones y errores detectados en las tarifas 2002-2003 y comprobados
 - Adecuar, antes de la próxima fijación tarifaria, el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de las propuestas tarifarias futuras, con el propósito de garantizar que estas se ajusten a los términos contractuales,
 - Girar instrucciones precisas al inspector general del OFGI para que ese Órgano establezca, antes de la próxima fijación tarifaria, procedimientos específicos y metodologías técnicas pertinentes de revisión de la propuesta de ajuste tarifario que debe presentar el Gestor cada año, para garantizar que el análisis que se realice cuente con los estudios técnicos, financieros y jurídicos necesarios según los términos normativos y contractuales.
 - Ordenar al Gestor, conforme a lo establecido en el CGI, que diseñe y aplique los instrumentos técnicos y metodologías necesarios para la evaluación de la calidad de los servicios, a efectos de incorporar en la próxima modificación de tarifas, el factor de eficiencia correspondiente.
-
- Exigir al OFGI, para futuras obras que se desarrollen en el AIJS, que recomiende únicamente la aprobación de los proyectos definitivos y sus correspondientes presupuestos que cumplan con todos los requisitos previos establecidos en el CGI.
 - Ordenar al OFGI que, en relación con los costos de las mejoras efectuadas hasta marzo de 2002, en la pista de aterrizaje, aceptados para el traslado a las tarifas, se realice un análisis sobre la razonabilidad de tales costos para determinar si efectivamente corresponden a costos reales de las obras efectuadas hasta esa fecha, independientemente del sistema de subcontratación vigente del Gestor.
 - Planificar y controlar el proceso de expropiaciones, con el fin de asegurar que para cada caso se cuente con un cronograma detallado que incluya tareas, plazos, estado actual de los procesos, responsables de la tramitación, entre otros aspectos.
-
- Disponer las acciones y medidas pertinentes, con el propósito de que las personas del OFGI, responsables de revisar las propuestas tarifarias que presenta el Gestor, cuenten con la suficiente capacidad técnica, experiencia e idoneidad para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones que les corresponde ejecutar en esta materia.
-
- Realizar las gestiones pertinentes para que se solucionen de forma definitiva los diferendos generados entre el Gestor y la Administración, referentes a las situaciones relacionadas con los ingresos por el uso de la terminal, COOPESA, IMAS y la subestación eléctrica, a fin de minimizar el efecto de cualquier evento que afecte el giro normal de los ingresos contractualmente establecidos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Informe N.º DFOE-OP-1/2003, CGR, 2003.

Posteriormente, mediante resolución N.º 08-2008 del 14 de febrero de 2008, el CETAC otorgó al Gestor un plazo de 60 días hábiles para presentar un plan de remediación de los supuestos incumplimientos graves cometidos hasta la fecha. Para ese momento se planteó como opción sustituir a los miembros del consorcio ejecutor, incorporando en él las empresas H.A.S. Development Corporation de EE. UU., en sustitución de AGI, y Andrade Gutiérrez Conçessoes de Brasil, en sustitución de Bechtel Corporation y Bechtel Enterprises Holdings, Inc.

Ante ello, hubo voces que demandaban la terminación del contrato. No obstante, se consideró asunto de interés público no proceder de esta forma (Brenes, 2014).

Así, el 23 de abril de 2009, firman el CETAC y Alterra Partners S. A. (nombre de AGI desde 1999) una adenda al contrato original en el que se introducen como casas matrices de las empresas participantes del consorcio a H.A.S. Development Corporation y Andrade Gutiérrez Conçessoes. Ambas compañías llegaron a adquirir el 97,5% de las acciones de Alterra Partners S. A., cambiando su razón social a Aeris Holdings Costa Rica S. A.³⁸.

En la adenda en mención, las modificaciones más significativas al contrato anterior fueron las siguientes:

- Ampliar el plazo del contrato a 25 años
- Aplicar un Factor X fijo de 2%, a fin de lograr la amortización de 4.000.000 millones de dólares por parte del Gestor por tarifas cobradas anteriormente
- Mandar la revisión del Plan Maestro que conlleve un presupuesto ajustado para las Fases III y IV, por presentarse por única vez y en donde los precios de este sean considerados como precios tope

- Liberar al CETAC de la responsabilidad de reubicar a COOPESA, y obligarlo a poner a disposición del Gestor el espacio ubicado por COOPESA y RECOPE

Posterior al refrendo de estas modificaciones, en 2009, se logró el financiamiento de US\$100 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el fin de amortizar el saldo del préstamo con la IFC y continuar el proceso de ampliación y mejora del AIJS.

En términos generales, este proceso de cambio ha redundado en mejoras significativas en la operación y ampliación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, tal y como se refleja en los reportes de avance de las obras, incluido en el informe CETAC-OFGI-FG-OF-144-2014 por el Órgano Fiscalizador del contrato de Gestión Interesada (OFGI)

4.2. Indicadores de desempeño

Posterior a la incorporación de Aeris Holdings Costa Rica S. A. en el contrato de gestión interesada, se han visto considerables mejoras tanto en la gestión como la ampliación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Por ejemplo, en el informe CETAC-OFGI-FG-OF-144-2014 del Órgano Fiscalizador sobre el contrato de Gestión Interesada, se informa cómo se logró el financiamiento por US\$100 millones de parte del Banco Interamericano de Desarrollo, sin incumplir con el requisito de que no más del 75% de los costos totales de inversión pueden cubrirse con endeudamiento. También, Aeris Holdings Costa Rica S. A. ha cumplido con reembolsar al CETAC pagos por incumplimientos del Gestor previo, tales como el pago de casi US\$3 millones por expropiaciones costeadas por esta entidad. También se reporta, entre otras, la conclusión de atrasos en obras en las

38. <http://www.fly2sanjose.com/front/pt11.php?ref=5>

salas de abordaje C, D y E, las calles de rodaje Delta, Sur y Paralela Sur, el espacio físico de la OFGI y la relocalización de las instalaciones de mantenimiento.

Como se puede observar en la Tabla 11, en los últimos tres años se ha experimentado un significativo aumento en ingresos, pasajeros y las toneladas métricas de los vuelos de carga saliente y entrante.

Tabla 11. Indicadores de tráfico e ingresos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (2011-2013)

Detalle	Periodo 2011	Periodo 2012	Periodo 2013
Ingresos	\$61,573,832	\$70,595,778	\$69,880,419
Cantidad de Pasajeros saliendo	1,554,360	1,608,700	1,684,681
MTOWs ³⁹			
MTOW no programados	52,775	48,038	63,697
MTOW programados	1,635,541	1,709,087	1,682,175
MTOWS (Peso despegue y aterrizaje)	1,688,316	1,757,125	1,745,872

Fuente: OFGI, 2014.

Por otra parte, en lo que se refiere al servicio a los usuarios, cabe destacar que, en el año 2010, el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) otorgó al Aeropuerto Internacional Juan Santamaría el reconocimiento como "Aeropuerto de mayor progreso" y en 2011 el "Tercer mejor aeropuerto de la región latinoamericana y del Caribe"⁴⁰.

4.3. Estrategia de comunicación y consulta con actores involucrados

En la actualidad, según el señor Fernando Soto, inspector general de la OFGI (2014), la relación entre el Gestor y el CETAC difiere de la relación con el Gestor anterior, dado que no está basada

en series repetitivas de amenazas y actitudes defensivas. No obstante, el señor Soto argumenta también que la relación más fluida se debe a la disposición de la OFGI de aplicar multas con más celeridad y firmeza. Según Eduardo Chamberlain y Laura Porras, funcionarios de Aeris Holdings Costa Rica S. A., los cambios realizados en la cúpula de la OFGI han permitido construir una relación más fluida entre las partes (2014).

Adicionalmente, el nuevo Gestor ha hecho importantes esfuerzos para realizar consultas periódicas a los operadores aéreos. Cada año, una empresa independiente realiza una amplia evaluación que incluye: el estacionamiento de aeronaves, iluminación del lado aéreo, servicios de

39. <http://www.fly2sanjose.com/front/pt11.php?ref=5>

40. <http://www.fly2sanjose.com/front/pt11.php?ref=5>

puentes telescópicos, servicio de buses del lado aéreo, infraestructura del lado aéreo, estacionamiento de aeronaves y relación precio/calidad del servicio (XLTEC S. A., 2013).

Con respecto a la consulta con pasajeros, los funcionarios de Aeris Holdings Costa Rica S. A. entrevistados mencionan que se han contratado empresas encuestadoras, cuya labor ha permitido mejorar considerablemente el servicio que brinda a este grupo de usuarios.

Un agente involucrado que ha ejercido una importante influencia en la ejecución del contrato ha sido COOPESA R. L., la cual recientemente ha sido posible reubicar, con fin de generar el espacio requerido para todas las ampliaciones necesarias.

5. Conclusiones

La asociación público-privada de gestión interesada de los servicios aeroportuarios en el AIJS es un buen ejemplo de cómo una contraparte privada asume una porción sustancial del riesgo para prestar un servicio público de calidad. A pesar de que esto se dé en un entorno con un marco legal incipiente y de que se cometieron graves errores tanto de parte del Gestor como del supervisor del contrato, catorce años después de la entrada en vigencia del contrato original, se vislumbra la sostenibilidad del proceso.

6. Lecciones aprendidas

Importancia de no subestimar costos financieros. En el cartel de licitación se solicitó como requisito mínimo de participación un patrimonio de US\$17,5 millones. Un requisito tan bajo refleja un mal cálculo del costo total de la obra, sobre todo teniendo en cuenta que la ejecución del Plan Maestro dependía de las tendencias de la demanda y los avances del proceso.

Importancia de no subestimar costos políticos. El hecho que aún no se haya podido resolver el proceso de reubicación de COOPESA sugiere que no se tomaron en cuenta las dificultades de lograr el acuerdo con un agente involucrado, impactado de forma significativa y con un alto poder de influencia política.

Claridad del contrato como eje fundamental. Como se mostró en la sección 3 Diseño contractual y reparto de riesgos, la redacción del contrato original contenía elementos que permitían un amplio rango de interpretación. No es de extrañar que la relación entre el Gestor y el CETAC se viera caracterizada por múltiples procesos legales y fuertes llamadas de atención de parte de la CGR.

Rol de la capacidad organizativa e institucional del supervisor. Desde un principio, el CETAC mostró considerables deficiencias para fungir como supervisor de un contrato de gran complejidad. Por ello, la capacidad organizacional de la contraparte pública debe ser sólida para facilitar la ejecución de una participación público-privada compleja.

Riesgos de la dispersión del proceso de supervisión. Dado que tanto el CETAC como ARESEP tenían importantes roles en las decisiones de ajustes tarifarios, esto trajo un mayor nivel de conflicto al proceso. En la medida de lo posible, el proceso de supervisión debe centralizarse.

Mecanismos para disminuir asimetría de información entre el Gestor y Supervisor. Como lo mencionó la CGR en el Informe N.º DFOE-OP-1/2003, el CETAC tenía importantes deficiencias en su capacidad de monitorear los ingresos generados por el Gestor. El no contar con la tecnología y la capacidad organizacional necesarias para dicho monitoreo se presta para la creación de una relación de desconfianza y el enfrentamiento entre las partes.

Importancia de contar con un ente de control externo. En este caso, la CGR jugó un papel

fundamental para sacar adelante esta participación público-privada, al identificar con claridad las carencias y excesos del proceso de ejecución del contrato. Esto debe ser complementado con la presencia de un fuerte apoyo del Gobierno Central para generar en la contraparte pública las capacidades necesarias para minimizar la intervención del Ente Contralor.

Flexibilidad en casos críticos. La terminación del contrato de gestión interesada (como era demandado por varios actores) hubiera generado un significativo impacto negativo en lo económico y lo político. La decisión de incorporar a nuevos actores en el proceso resultó ser una estrategia pragmática que ha representado una considerable mejora de la situación del AIJS.

7. Bibliografía

Contraloría General de la República (2002). Informe FOE-OP-3/2002.

Contraloría General de la República (2003). Informe N.º DFOE-OP-1/2003. Contraloría General de la República (2008). Informe DFOE-OP-4-2008.

Feigenblatt, H. (2002). "Nuevo choque por aeropuerto". *La Nación*, 26 de febrero de 2002. http://www.nacion.com/ln_ee/2002/febrero/26/pais1.html

Loaiza, V. (2005). "Arbitraje condena al gobierno a pagar \$7,2 millones a Alterra". *La Nación*, 30 de setiembre de 2005. http://www.nacion.com/ln_ee/2005/septiembre/30/pais1.html

Órgano Fiscalizador del contrato de Gestión Interesada – OFGI (2014). Informe sobre Contrato de Gestión Interesada del AIJS - CETAC-OFGI-FG-OF-144-2014.

Ramírez, E. (2004). "Jill Jamieson: sobreprecios causan desequilibrios". *Semanario Universidad*,

25 de noviembre de 2004. <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/component/content/article/3656-Pa%C3%ADs/9217--jill-jamieson-sobre-precios-causan-desequilibrios-.html>

Sánchez, J.A. (1998). Resumen del Cartel de Licitación del Aeropuerto Juan Santamaría. Alajuela: INCAE.

SJO Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (2014). Sobre Aeris. Visitada 10 de agosto de 2014. <http://www.fly2sanjose.com/front/pt11.php?ref=5>

XLTec, S. A. (2013). Estudio de satisfacción de operadores aéreos. Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Presentación PowerPoint.

Entrevistas

Brenes, German (2014). Entrevista personal. 11 de agosto de 2014.

Chamberlain, Eduardo y Porras, Laura (2014). Entrevista personal. 12 de julio de 2014.

Asociación público-privada entre la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Asociación de Servicios Médicos Costarricense (ASEMECO) para la provisión de servicios de atención integral en salud en primer nivel de atención reforzado en el Área de Salud de León XIII-La Carpio

1. Descripción de situación inicial

1.1. Factores que influyeron en los procesos de creación de la asociación público-privada

El inicio de los procesos de incorporación de actores externos en la provisión de servicios de atención de integral de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se enmarca dentro de la crisis financiera de los años ochenta. La CCSS misma promovió la constitución de cooperativas para ser contratadas para brindar estos servicios (CEPAL, 5).

Según un estudio realizado por la CEPAL en 2007, hubo dos elementos propios de la gestión de recursos humanos que fueron claves para la incorporación de proveedores privados en la expansión de servicios de la CCSS a nivel local. Primero, en 1982 una huelga de 43 días realizada por los médicos de la CCSS, generaron importantes concesiones para ese gremio, lo cual impactó el nivel de gasto de la CCSS. Además, el Gobierno Central limitó la creación de nuevas plazas haciendo virtualmente imposible abrir nuevas áreas de salud, como es el caso del Área de Salud León XIII-La Carpio (CEPAL, 24).

Una vez que la contratación de cooperativas y otros entes para la provisión de servicio de atención integral de salud se volvió una práctica estándar en

la CCSS, en el año 2007, la institución realizó una evaluación de la experiencia de contratación de entes privados para la gestión de Áreas de Salud. En dicho estudio se decidió lo siguiente:

“(…) mantener el esquema de contratación de proveedores externos para la provisión de esos servicios, en el marco de una redefinición de lo que comprará y de un fortalecimiento del conjunto de la atención integral de salud así como de la supervisión y la evaluación para el conjunto de su red de primer nivel” (Cepal, 8).

También es útil considerar dos criterios generales que pueden servir para determinar la viabilidad de realizar contrataciones de entes privados para la administración de salud:

- Contestabilidad de un mercado: “Grado de libertad para empresas de entrar al mercado (esto es, sin resistencias de otra firma o de la institucionalidad del mercado) y de salir de él sin perder sus inversiones” (CEPAL, 17).
- Mensurabilidad: precisión con que los insumos, procesos, productos y resultados de un bien o servicio pueden ser medidos (...). La política de compras a proveedores externos debe privilegiar aquellos bienes y servicios cuyos productos y resultados sean altamente mensurables (CEPAL, 17).

Con respecto a contestabilidad, en el caso de las áreas de salud hay seis organizaciones privadas

que proveen servicios de administración de áreas de salud a la CCSS: Coopesalud, Coopesaín, Coopesana, ASEMECO, Coopesiba y la Unibe. Como se verá en el análisis del cartel, una porción significativa de la calificación de la oferta se basa en la experiencia previa de la organización concursante en la provisión de servicios integrales de salud, preferiblemente dentro del sistema de la CCSS. Además, el nivel de rentabilidad de estos contratos no es lo suficientemente alto como para atraer a grandes operadores de servicios de salud privada. No obstante, en la práctica, una evidencia de que sí existe competitividad dentro del mercado es que en recientes licitaciones en áreas de salud que ya estaban siendo administradas por organizaciones privadas, otras organizaciones privadas superaron en la oferta a las gestoras en el momento de la licitación.

En cuanto a la mensurabilidad, la realización a cabalidad de muchos de los servicios de las Áreas de Salud de la CCSS es posible de verificar sin un análisis tan exhaustivo. Por ejemplo, procesos como las vacunaciones, cobertura prenatal o visitas domiciliarias (los cuales son incluidos dentro de los parámetros de evaluación de las Áreas de Salud) son mucho menos complicadas de medir que otras del sistema de salud pública, tales como cirugías altamente invasivas o detección de enfermedades complejas.

2. Proceso de licitación y adjudicación de la gestión del Área de Salud de León XIII-Garabito

2.1. Objetivos de la contratación

El primer contrato para prestación de servicios de salud entre la CCSS y la Asociación de Servicios Médicos Costarricense (ASEMECO) se firmó en octubre del año 2000. Dicho contrato contempló la provisión de servicios en el primer nivel de salud para las comunidades de Escazú, Garabito y León XIII-La Carpio. En setiembre de 2008, la CCSS abrió el proceso licitatorio para servicios de atención integral en salud en primer nivel de atención reforzado para poblaciones adscritas a las Áreas de Salud de Escazú, La Carpio-León XIII, Pavas, Santa Ana, Tibás, Desamparados II, San Francisco-San Antonio, San Sebastián-Paso Ancho, San Pablo y Barva.

En el objetivo de dicho cartel se define el reforzamiento del primer nivel de atención como “la inclusión como parte de la plantilla del Área de Salud a contratar, de médicos asistentes especialistas en campos académicos expresamente definidos en el cartel”.

Tabla 1. Principales responsabilidades del contrato según el cartel de licitación

A) Prestación de servicios de atención integral reforzados a la totalidad de individuos residentes en las comunidades del área de salud correspondiente.
B) Integración al sistema de servicios de salud de la CCSS.
C) Acciones de administración y gestión vinculadas con los servicios contratados.
D) Desarrollo de un sistema de información de salud para el Área de Salud.
E) Prestación de servicios con el equipamiento requerido así como el espacio físico en los casos en que no hubiere) y cumplir con un Programa de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de este (El suministro del equipo no se incluye como responsabilidad de la CCSS.
F) Efectuar al menos una visita domiciliar al año a las familias de la población adscrita.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato entre ASEMECO y CCSS.

2.2. Evaluación de los oferentes

Como requisitos básicos para la participación de oferentes, se requiere lo siguiente:

- Mínimo de tres años de experiencia en el país en prestación de servicios de atención integral en salud.
- Solvencia financiera, evaluada en función de los resultados en los estados financieros de los últimos tres años de indicadores y las tendencias de cambio respectivas en elementos como razones de solidez, rentabilidad y deuda, para los cuales, se exige una nota de al menos 65%

Para la calificación de las ofertas, se planteó la siguiente base de puntuación:

- Oferta económica: 45 puntos a la mejor oferta y una cantidad proporcional de puntos a las otras ofertas
- Metas de producción: Máximo de 30 puntos a las ofertas que presenten incrementos en los parámetros mínimos de cumplimiento definidos. Para ello se establecieron puntos para los incrementos propuestos por indicador y luego se promedió el resultado por indicador
- Experiencia: Tres puntos por cada año de experiencia en prestación de servicios de atención integral de primer nivel (hasta un máximo de 15 puntos).
- Innovación: Máximo de 5 puntos al que produzca mayor innovación en temas como promoción y prevención de la salud y manejo de la demanda insatisfecha.

2.3 Adjudicatario

El contrato para el Área de Salud de León XIII-La Carpio fue adjudicado a la Asociación de Servicios Médicos Costarricense (ASEMECO),

renovándose así el contrato firmado con la CCSS en el año 2000. Dicha organización es desde 1968 la encargada de la administración del Hospital Clínica Bíblica, institución médica privada, fundada en 1921. En esta licitación también le fue adjudicada la administración del Área de Salud de San Sebastián.

Al existir un criterio de experiencia previa del oferente en provisión de atención de salud integral, se podría argumentar que se creó una barrera de entrada para nuevos competidores, lo cual incidiría sobre la contestabilidad del mercado. No obstante, el hecho de que varios de los contratos existentes no fueran adjudicados a las organizaciones que estaban administrando las respectivas Áreas de Salud, indica que sí existió un nivel aceptable de contestabilidad.

3. Diseño contractual y reparto de riesgos.

3.1. Esquema de ingresos y equilibrio financiero

Para el cumplimiento de los objetivos esbozados en el cartel de licitación, así como en la oferta del adjudicatario, se estableció un pago anual de 1.742.851.366 colones, siendo esta la única fuente de ingreso permitida en el contrato. Los pagos son mensuales y se efectúan por un mes vencido. De hecho, se establecen multas por el uso de las instalaciones y equipo para otros fines, no dirigidos al cumplimiento del objeto del contrato.

En el contrato, se establece la derivación de dicho monto a partir de la siguiente división de insumos:

- Mano de obra: 51,29%
- Materiales y suministros: 26,01%
- Gastos indirectos: 15,07%
- Alquiler de inmuebles: 3,78%
- Utilidad: 3,85%

El contrato no obliga al adjudicatario a que los gastos anuales sean distribuidos a partir de esta

fórmula; no obstante, este formato sirve para determinar el cambio en el presupuesto de años subsecuentes. Esta fórmula sirve para fijar el ajuste del presupuesto cada año del periodo del contrato. Para cada una de las variables se establece como parámetros los siguientes índices de variación de precios del Banco Central:

- Mano de obra: índice de salarios mínimos nominales (ISMN) del Banco Central
- Materiales y suministros: índice de precios al productor industrial (IPPI) del Banco Central
- Gastos indirectos: índice de Precios al Consumidor (IPC), nivel general del Banco Central
- Alquileres: índice de precios al consumidor (IPC), grupo alquiler y servicios de vivienda del Banco Central

Por otra parte, el contrato, en su cláusula séptima, estipula que

“La Administración se reserva la potestad de realizar revisiones de forma oficiosa cuando la variación suponga un equilibrio económico a favor de la Administración, utilizando la misma fórmula antes descrita”.

Por ello se contempla la posibilidad de que el formato de variación del presupuesto anual genere variaciones presupuestarias claramente insuficientes para cumplir con el objeto del contrato. Sin embargo, el contrato no dispone de un mecanismo para que el adjudicatario sea quien proponga dicho tipo de ajuste.

3.2. Identificación y asignación de riesgos

Los principales riesgos de la asociación público-privada (APP) están relacionados con la demanda de los servicios del Área de Salud. Por una parte, el contrato no contempla explícitamente factores que puedan incidir en la demanda, tales como cambios demográficos y eventos de fuerza mayor. Por otra parte, el cumplimiento de las metas pactadas propuestas en varios

casos depende de la iniciativa de los beneficiarios de aprovechar los servicios del Área de Salud en casos en donde no necesariamente existan síntomas de alguna enfermedad. Por ejemplo, en el caso del Área de Salud de León XIII-La Carpio, el cartel de licitación planteó una meta base que al menos el 45% de los adolescentes entre 10 y 19 años fueran atendidos en consulta, ya sea de forma individual o grupal. El riesgo de no cumplir con las metas pactadas es asignado al adjudicatario.

Un segundo riesgo se genera a raíz de los parámetros planteados para el ajuste del presupuesto. En particular, dado que los materiales y suministros son específicos al sector médico y en buena medida productos de importación, existe la posibilidad de que el incremento de monto de este rubro sea considerablemente mayor al aumento resultante de ajustar el monto en función del índice de precios al productor industrial (IPPI) del Banco Central. Dicho desfase podría multiplicarse en caso de darse por varios años consecutivos. Como se mencionó, el contrato otorga a la Caja la potestad de corregir tal situación, pero, al menos legalmente, dicho reajuste no puede partir de la acción del adjudicatario.

3.3. Estándares de servicio e incentivos a la calidad

Como menciona el cartel de licitación, ASEMECO deberá realizar cada año un plan de gestión local; la Dirección de Compra de Servicios de Salud evaluará en forma anual la ejecución de las actividades de atención integral en salud contempladas en dicho plan. La evaluación anual también contempla el nivel de cumplimiento con las metas planteadas por ASEMECO en su oferta.

También se estipula la realización de sondeos para evaluar la satisfacción de los usuarios y usuarias con el servicio brindado. Según se establece en el contrato en su cláusula tercera:

“En función de los resultados el contratista deberá presentar un plan de mejora de los

elementos en donde se detectara insatisfacción del usuario y fuere factible realizar cambios”.

El contrato también obliga a ASEMECO a brindar un espacio físico para una Contraloría de Servicios de la CCSS. Dicho ente vigilará el cumplimiento del plan de mejora, así como el cumplimiento de obligaciones como el horario de

atención, el tiempo de espera de las personas usuarias para recibir atención de los diferentes servicios y el trato que se les brinda.

Un elemento importante del contrato son las multas que se establecen en caso de que ASEMECO incurra en incumplimiento de sus obligaciones (véase Tabla 2).

Tabla 2. Multas establecidas en el contrato

Falta del contratista	Multa
Omisión en más de una oportunidad de ejecutar los procedimientos de cobro legalmente permitidos a pacientes no asegurados	1% de la factura del mes siguiente por tres o más ocasiones 2% de la factura del mes siguiente (multa máxima)
Omisión de la renovación de la Póliza de Responsabilidad Civil requerida	0.5% de la factura del mes siguiente al presentarse por primera vez 1% de la factura del mes siguiente al presentarse por segunda vez 2% de la factura del mes siguiente al presentarse por tercera vez
Incumplimiento en más de tres ocasiones durante el mismo mes con los horarios establecidos (salvo caso fortuito o fuerza mayor debidamente documentado por el Administrador del Contrato)	0.5% de la factura del mes siguiente al presentarse por primera vez 1% de la factura del mes siguiente al presentarse por segunda vez 2% de la factura del mes siguiente al presentarse por tres o más ocasiones
Incumplimiento con la cantidad de pacientes por hora que deben atender los médicos asistentes generales a cargo de la prestación de servicios médicos en cada EBAIS	0.5% de la factura del mes siguiente al presentarse por primera vez 1% de la factura del mes siguiente al presentarse por segunda vez 2% de la factura del mes siguiente al presentarse por tres o más ocasiones
No contar con la habilitación para la infraestructura con los requisitos y plazos dispuestos (exceptuando casos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente documentado por el administrador del contrato)	Monto máximo de 2%
Omisión de cumplir con los contenidos del plan de mantenimiento de los equipos, lo que causa que estos se encuentren en condiciones inadecuadas para la prestación de servicios de salud	Máximo de 2% aplicable durante todo el periodo de incumplimiento
Uso de instalaciones y equipamiento, con fines diferentes al cumplimiento de este para desarrollo de actividades lucrativas del contratista o de cualquier tercero	Monto máximo del 2%
No brindar participación en la elaboración de los instrumentos de planificación de los servicios de salud definidos, especialmente el plan táctico y el plan de gestión local	Monto máximo del 2%
Impedir el acceso a la información financiera del objeto de contratación	Monto máximo del 2%
No elaboración de un plan de mejora que atienda la evidencia de insatisfacción en encuestas a las personas usuarias en aspectos factibles de mejorar revelados	0,5% de la factura al presentarse por primera vez 1% de la factura al presentarse por segunda vez 2% de la factura al presentarse por tres o más ocasiones ⁴¹
Utilización de programas de software no compatibles con el modelo institucional de datos	2% multa máxima (durante el período de que persista el incumplimiento)

41. No se especifica el periodo base de la multa.

3.4. Mecanismos de renegociación, resolución anticipada y liquidación del contrato

En la cláusula novena, el contrato establece lo siguiente:

“La Caja se reserva la potestad de resolver unilateralmente los contratos por motivo de incumplimiento al Contratista...sin perjuicio de que el Contratista presente los reclamos que estime pertinentes”.

No se plantean mecanismos de renegociación del contrato.

4. Desempeño hasta la fecha

4.1. Experiencia de ejecución del contrato

La administración de un Área de Salud, con objetivos basados en indicadores cuantitativos que dependen de la generación de suficiente interés y conocimiento de parte del beneficiario, es un reto importante. Dicho reto en un área urbano-marginal se vuelve considerablemente mayor. Según manifiesta el señor Roberto Vargas, jefe de Contratación Administrativa y Empresarial en ASEMECO, la curva de aprendizaje para adaptar un ente de salud en áreas como León XIII y La Carpio es lenta (Vargas, 2014). Es probable que la experiencia del primer contrato haya facilitado el planteamiento de metas y esquemas de costos más realistas en el contrato firmado en 2008.

Un hecho relevante se dio en el año 2002 al presentarse una epidemia de dengue en la comunidad de La Carpio. Para ello, ASEMECO debió extender el horario de trabajo de su equipo médico e incluso optó por movilizar parte de su personal en el Área de Salud de Escazú. Posteriormente, se han establecido esfuerzos colaborativos con las asociaciones de desarrollo en lo que respecta al

manejo de desechos no tradicionales para reducir el riesgo del dengue (Vargas, 2014).

Otro reto importante ha sido cumplir con los indicadores de salud relacionados con la población adolescente. Para ello se han realizado diversas actividades recreativas, con el fin de atraer a esta población a su EBAS respectivo y promover buenos hábitos de salud. También se han realizado campañas para mejorar los hábitos de salud en otros grupos poblacionales (Vargas, 2014).

Por otra parte, se han llevado a cabo varias acciones para incrementar la eficiencia y la efectividad de la atención médica. Desde los inicios del primer contrato se introdujo el expediente electrónico y también se ha digitalizado la ficha familiar. Desde 2003 se estableció el servicio de solicitud de citas a través de llamadas telefónicas, de manera tal que el 80% de las citas se programan de esta forma. También se han hecho progresos en la reducción del tiempo de generación de resultados de exámenes médicos e incorporación de dicha información en el expediente electrónico (Vargas, 2013).

4.2. Estrategia de comunicación y consulta con actores involucrados

El principal actor involucrado es el conjunto de beneficiarios del Área de Salud, y el método de consulta son los sondeos de satisfacción de las personas usuarias.

Por otra parte, las asociaciones de desarrollo comunal han contribuido en la realización de campañas, tales como la de promoción de mejores métodos de manejo de desechos no tradicionales.

4.3. Indicadores de desempeño

Cada año, un equipo evaluador de la CCSS produce un documento que incluye resultados de los indicadores establecidos en el contrato, los cuales se dividen en tres dimensiones: acceso,

continuidad y efectividad. Para el acceso se toman en cuenta indicadores como cobertura de tamizaje de cáncer cérvix-uterino, cobertura de atención integral al adulto mayor y la vacunación contra influenza en adultos mayores. En la dimensión de continuidad se incluyen variables como la atención materna del control prenatal al control posnatal y la atención de niños y niñas de 6 a 24 meses con anemia y abordaje adecuado. En el eje de efectividad se toman en cuenta indicadores como control de las personas con dislipidemia y control de las personas con

hipertensión arterial. Cada indicador se evalúa en relación con la meta pactada en el contrato; se genera una puntuación por indicador en función de la proporción de cumplimiento con la meta pactada, lo cual genera un puntaje para cada indicador. Luego se promedian los puntajes por indicador de cada dimensión.

Como se puede observar en la Tabla 3, el puntaje por dimensión del Área de Salud de León XIII-La Carpio ha venido en incremento en los años pasados de 2011 a 2013.

Tabla 3. Evolución de la evaluación del Área de Salud León XIII-La Carpio 2011, 2013

Dimensión	Puntaje 2011	Puntaje 2012	Puntaje 2013
Acceso	80,93%	98,14%	95,44%
Continuidad	94,29%	79,28%	98,40%
Efectividad	80,67%	86,48%	100,00%

Fuente: Elaboración propia, con base en Dirección de Compras de Salud, CCSS (2011, 2012, 2013).

5. Conclusiones

La evidencia de este caso muestra cómo la asociación público-privada puede no solamente ayudar a superar limitaciones que afectan el sector público, sino que, además, logra mejoras de calidad y eficiencia debido a la participación de la contraparte privada. Un primer factor que ha influido en el éxito en este caso es que el proceso de licitación incluyó aspirantes con experiencia en proveer servicios de atención integral, pero además, se dio un nivel aceptable de contestabilidad. Además, cabe destacar que, como resultado del proceso licitatorio, a ASEMECO no se le renovó el contrato de administración de servicios en varias de las áreas de salud de las cuales se encargaba previamente. Esto representa un importante incentivo para que en el Área de Salud de León XIII-La Carpio,

ASEMECO lleve a cabo una labor eficiente y de alta calidad, con miras a calificar en futuros procesos de licitación.

También, el proceso de licitación requirió que las ofertas propusieran metas relacionadas con los indicadores clave de la salud de las comunidades servidas. De esta forma, se establecieron parámetros fácilmente medibles, mediante los cuales la CCSS ha podido evaluar al concesionario e incluso penalizarlo en caso de incumplimientos.

Por otra parte, el contrato incluye mecanismos de control bastante estrictos, tanto para procesos como para resultados, los cuales tienen un componente importante de consulta a los beneficiarios. El incremento que se ha dado en los niveles de cobertura a través de los años sugiere

que estos mecanismos han venido a influir positivamente en los resultados de la participación público-privada. Sin embargo, se debe evaluar hasta qué nivel los controles de procesos pueden representar costos excesivos, sobre todo en lo que respecta a tiempo de los funcionarios tanto de ASEMECO como de la CCSS.

Otro factor importante para el éxito alcanzado ha sido el involucramiento de las fuerzas vivas de la comunidad de parte del concesionario. En áreas urbano-marginales como León XIII-La Carpio, este tipo de extensión social es de vital importancia para cumplir con objetivos de cobertura en poblaciones que no tienden a asistir a centros de salud.

6. Bibliografía

- Caja Costarricense de Seguro Social/Asociación de Servicios Médicos Costarricense (2008). Contrato entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Asociación de Servicios Médicos Costarricense (ASEMECO, 2008).
- Caja Costarricense de Seguro Social (2008). LICITACION PÚBLICA N.º 2008 LN-000013-1142 - Prestación de servicios de atención integral en salud en primer nivel de atención reforzado.
- CEPAL (2008). "La compra de servicios de salud en Costa Rica". Serie Financiamiento del desarrollo N.º 201, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dirección de Compras de Servicios de Salud, CCSS (2011). Instrumento de evaluación de Áreas de Salud-León XIII 2011.

- Dirección de Compras de Servicios de Salud, CCSS (2012). Instrumento de evaluación de Áreas de Salud-León XIII 2012.
- Dirección de Compras de Servicios de Salud, CCSS (2013). Instrumento de evaluación de Áreas de Salud - León XIII 2013.

Entrevistas

- Climent, Rosa María (coordinadora, Equipo de Fiscalización de Servicios de Salud Compra por Terceros, CCSS). 10 de junio de 2014.
- Vargas, Roberto (jefe, Contratación Administrativa y Empresarial [ASEMECO]). 1.º de julio de 2014.

Asociación público-privada entre el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico y la Sociedad Portuaria de Caldera S. A. para la gestión de servicios públicos en el Puerto de Caldera

1. Descripción de situación inicial

1.1 Factores que influyeron en los procesos de creación de la asociación público-privada

A finales de la década de los noventa, la eficiencia de Puerto Caldera se encontraba entre las peores del mundo. Por ejemplo, algunos barcos duraban estacionados en el muelle entre 10 y 12 días, a un costo de \$15.000 por día. Además, por el problema del dragado existente, solo tenían acceso al puerto barcos viejos, de poca profundidad. Este problema en particular requería una inversión de aproximadamente \$5 millones. Otras carencias tecnológicas incluían la falta de grúas y de instrumentos debidamente colocados para determinar con precisión las condiciones del tiempo. Debido a esto último, miembros del sindicato determinaban si se atendía o no un determinado barco, en función de las condiciones meteorológicas visibles en Cabo Blanco (Zúñiga, 2014). Adicionalmente, según se aclara en el contrato de concesión de servicios de las instalaciones portuarias existentes, en el año 2002, el rompeolas sufrió daños importantes que requirieron una importante inversión para su reparación y mantenimiento.

Parte de esta situación se daba por falta de financiamiento; sin embargo, otro aspecto de suma importancia radicaba en el esquema laboral

presente en el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP). Por ejemplo, la convención colectiva otorgaba a los trabajadores una hora y media diaria para almorzar. Además, establecía que los trabajadores debían marcar su tarjeta de asistencia en las oficinas de INCOP en Puntarenas, para luego utilizar más de media hora laboral en desplazarse de Puntarenas a Puerto Caldera. Tampoco existían sistemas de incentivos que premiaran los esfuerzos adicionales que requerían ciertos tipos de cargamentos. Dicha situación se exacerbó con el cierre del tren al Pacífico, ya que INCOP absorbió a los trabajadores que fueron cesados a raíz de este cierre (Zúñiga, 2014).

2. Proceso de licitación y adjudicación

Se realizaron en total tres procesos de licitación:

- Contrato de servicios públicos en la terminal de Caldera
- Concesión de obra pública con servicios públicos para la construcción y operación de la terminal granelera de Puerto Caldera
- Contrato de servicios públicos de remolcadores

Este estudio se enfoca primordialmente en el primero de ellos. No obstante, es importante notar que tanto dicha concesión como la concesión para la construcción y operación de la terminal

granelera fueron adjudicadas a la misma empresa, la cual, debido a las leyes de concesión de obra pública y de contratación administrativa, figura en cada contrato con una persona jurídica diferente. También se incluye en este estudio una sección específica sobre el contrato de concesión de obra pública y servicio público de la terminal granelera.

2.1 Objetivos de la contratación

De acuerdo con el cartel de contratación, los objetivos de la concesión:

“consisten en la sensible mejora de la eficiencia de las operaciones, reduciendo a su vez sus costos mediante la gestión de los mismos a través de la participación privada”.

Como servicios mínimos por proveer, se establecen los siguientes:

- “Atención a embarcaciones: amarre y desamarre de buques, facilitar el atraque de embarcaciones conforme al reglamento de operaciones portuarias para permitir abastecimientos y demás suministros”.
- “Atención a la carga: recibo, carga, descarga y entrega de toda mercadería resultante del comercio exterior de Costa Rica y habitualmente transportada por vía marítima, incluyendo su estiba y desestiba a bordo de las respectivas embarcaciones, así como su almacenamiento”.

Se estipula en el cartel que el contrato se enmarcará dentro del artículo 74 de la Ley de Contratación Administrativa. Dicho artículo define que:

“La Administración podrá gestionar, indirectamente y por concesión, los servicios de su competencia que, por su contenido económico, sean susceptibles de explotación empresarial”.

2.2 Evaluación de los oferentes

Como requisitos básicos para los participantes, se solicitó lo siguiente:

- Experiencia de haber manejado instalaciones semejantes con un volumen promedio anual mínimo de 100.000 contenedores durante los últimos tres años
- Patrimonio mínimo de 10 millones de dólares
- Coeficiente entre activos consolidados y patrimonio menor de 4,0
- Documentos que comprueben la capacidad técnica del oferente y la capacidad financiera según lo indicado en las bases económicas.

Para la oferta técnica y financiera, se requirió incluir “documentos idóneos que comprueben la capacidad técnica del oferente y además su capacidad financiera”. Adicionalmente se solicitó lo siguiente:

- Plan Ambiental
- Plan de Control de Calidad
- Plan de Operaciones
- Plan de Gestión
- Plan de Mantenimiento
- Plan de Infraestructura

Con respecto al peso de cada uno de los elementos por evaluar, no se dio ninguna especificación. Para el proceso de evaluación, se contó con el apoyo del personal de la firma HPC Hamburg Port Consulting, específicamente, para el estudio y la evaluación de las ofertas.

2.3 Adjudicatario

A la Sociedad Portuaria de Caldera S. A. se le adjudicó la licitación de concesión de servicios públicos en la terminal de Caldera. Dicha empresa consiste de un consorcio compuesto por las siguientes empresas: Sociedad Regional Portuaria de Buenaventura S. A., Estación de Servicios Brisas del Pacífico S. A., Logística de Granos S. A. y Comercializadora R y S S. A.

Estas mismas empresas constituyeron el consorcio Sociedad Portuaria Granelera de Caldera S. A., a la cual se le adjudicó el contrato de concesión de obra pública con servicios públicos para la construcción y operación de la terminal granelera de Puerto Caldera.

La Sociedad Regional Portuaria de Buenaventura S. A., empresa líder del consorcio, tiene a la fecha casi 20 años de experiencia en administración portuaria. En 1994 le fue adjudicada en concesión el Puerto de Buenaventura, Colombia, por un periodo de 20 años.

En ambas licitaciones, el consorcio aquí mencionado fue el único participante.

3. Diseño contractual y reparto de riesgos

3.1 Esquema de ingresos y equilibrio financiero

La concesión tiene un plazo de 20 años y se incluyen varias fuentes de ingresos para el concesionario.

Respecto a los ingresos del concesionario, se expresa lo siguiente:

“(...) el Concesionario percibirá por medio de cobros a los usuarios, la recuperación de sus inversiones, el costo relacionado y sus costos de operación y una utilidad, según las condiciones establecidas en la ley de ARESEP y este contrato”.

En relación con los servicios, tales como atención a las naves, carga o descarga, servicio de transferencia y muellaje, se estableció como base de los ingresos las tasas cobradas por Puerto Caldera al momento de la firma del contrato. Se asigna a ARESEP la responsabilidad de realizar los ajustes de dichas tasas.

En el caso de cruceros turísticos, los ingresos por atención a este tipo de embarcaciones

corresponderá en un 75% al concesionario y en un 25% al operador de remolcadores.

Adicionalmente, se incluye como ingreso del concesionario el subarriendo de instalaciones a entes privados relacionados con la actividad portuaria, tales como agentes aduanales y bancos privados.

Por otra parte, el contrato obliga al concesionario al pago de \$5.081.000 para la liquidación de trabajadores, el cual se pactó para ser entregado mediante un fideicomiso. Dicho monto es susceptible de ser recuperado durante el periodo de concesión, ya sea mediante tarifas o mediante un pago trimestral. Además, el concesionario queda obligado a entregar un 15% de sus ingresos brutos al INCOP.

Respecto al equilibrio financiero, el INCOP queda obligado a mantener el equilibrio financiero a la concesionaria durante todo el contrato. Se define una tasa interna de retorno no menor al 14,3%. Al final del plazo de la concesión, se realizará un finiquito para determinar el nivel de logro del equilibrio financiero. Un ejemplo relevante es el caso de que los reajustes de tarifas determinados por ARESEP generen ingresos que conlleven una rentabilidad menor al 14,3%. En ese caso, corresponde al gestor demostrar que hay fundamento para aplicar el reajuste; para lo cual se podrá extender el contrato o solicitar un aporte adicional al INCOP. En caso de no existir acuerdo, el contrato establece una comisión de conciliación para dirimir dicho conflicto.

3.2 Identificación y asignación de riesgos

En la sección 4.6.1, se describe una serie de hechos y tendencias que, de presentarse, podrían afectar el equilibrio financiero del contrato. Dentro de estas, están: “alteraciones imprevistas o que, aunque previsibles, por ser el producto del comportamiento normal del mercado local, afectan el nivel de las prestaciones del Concesionario”.

También se enumeran circunstancias como cambios en la legislación ambiental, y en los rubros de costos, así como causas de fuerza mayor que comprometan la capacidad financiera del concesionario. En caso de presentarse este tipo de condiciones, el Gestor puede solicitar los cambios necesarios para asegurar el equilibrio financiero.

En resumen, el grueso de los riesgos de este contrato los asume el INCOP.

Como mecanismo de mitigación de riesgos, la sección 4.8.2 del contrato obliga al concesionario a adquirir una serie de seguros para casos como eventos catastróficos y responsabilidad civil.

Tabla 1. Lista de seguros requeridos al concesionario

A) Cobertura Básica de Todo Riesgo (nunca inferior al 25% del valor de reposición de las instalaciones).
B) Cobertura para riesgos catastróficos.
C) Propiedades adyacentes (monto mínimo del 10% del valor de reposición de las instalaciones).
D) Remoción de escombros (monto mínimo del 10% del valor de reposición de las instalaciones).
E) Responsabilidad civil por daños a terceros (mínimo de US\$1.000.000 por evento y US\$3.000.000 por evento anual).
F. Responsabilidad civil cruzada.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato entre SPC S. A. e INCOP.

3.3 Estándares de servicio e incentivos a la calidad

El contrato establece que el INCOP fiscalizará la ejecución del contrato a través de la Unidad Técnica de Supervisión y Control. A su vez, el concesionario deberá ofrecer todas las facilidades para tal fiscalización y el control del

cumplimiento de las normas técnicas, monitorear todos los servicios y volúmenes asociados, además de comprobar la aplicación correcta de las tarifas. Como principales documentos para el proceso de control, se establece la obligación del concesionario de presentar una serie de informes financieros y técnicos, que se detallan en las tablas 2 y 3.

Tabla 2. Informes financieros requeridos al concesionario

A) Estados financieros trimestrales.
B) Estados financieros anuales auditados por firma de auditores externos que deberán incluir: <ul style="list-style-type: none"> - Costos de operación y costos de mantenimiento - Costos de financiamiento - Aportes patrimoniales realizados hasta ese momento
C) Informe mensual de ingresos desglosados para cada uno de los servicios marítimos.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato entre SPC S. A. e INCOP.

Tabla 3. Informes técnicos requeridos al concesionario

1.	Informes trimestrales de gestión ambiental de acuerdo a las disposiciones de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).
2.	Informes semestrales de trabajos de dragado de mantenimiento.
3.	Informe anual de cumplimiento del plan de mantenimiento.
4.	Informe anual de cumplimiento de las normas de calidad.
5.	Estadística portuaria mensual en formato electrónico de carga movilizada, buques, operación y rendimientos.
6.	Informe semestral de ejecución

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato entre SPC S. A. e INCOP.

3.4 Mecanismos de renegociación, resolución anticipada y liquidación del contrato

El contrato establece que procede la resolución en las siguientes instancias:

- a. Incumplimiento del Concesionario, cuando perturbe gravemente la prestación del servicio público
- b. La supresión del servicio por razones de interés público
- c. La recuperación del servicio para ser explotado directamente por el INCOP
- d. La extinción de la persona jurídica concesionaria
- e. La declaración de insolvencia o quiebra del concesionario
- f. Por mutuo acuerdo entre concedente y concesionario
- g. Cesión de la concesión sin autorización del INCOP
- h. Falta de constitución o reconstitución de las garantías dispuestas

Por otra parte, se estipula que se podrá extinguir el contrato en los siguientes casos:

- a. Vencimiento del plazo
- b. Imposibilidad de cumplimiento como consecuencia de medidas adoptadas por los poderes del Estado

- c. Eventos de fuerza mayor
- d. Rescate por causa de interés público
- e. Mutuo acuerdo entre concedente y concesionario
- f. Resolución por incumplimiento
- g. Falta de viabilidad ambiental y su correspondiente garantía
- h. Quiebra del concesionario

En el Capítulo 7.1 se crea la Comisión Técnica de Conciliación para “resolver controversias que se produzcan con motivo de la interpretación, aplicación, o ejecución de este Contrato y de los derechos, obligaciones y responsabilidades derivados”. Dicha comisión contará con un profesional designado por cada una de las partes y un profesional nombrado de común acuerdo. En el caso de controversias de tipo patrimonial disponible, que no puedan ser resueltas por la Comisión Técnica de Conciliación, se someterá a arbitraje obligatorio.

3.5 Contrato Terminal Granelera

El objeto de este contrato, el cual fue suscrito de forma separada del descrito anteriormente, consiste en la explotación del servicio de carga y descarga de productos a granel, así como el diseño, planificación, financiamiento, construcción, mantenimiento y la explotación en la nueva Terminal Granelera de Puerto Caldera durante un plazo de 20 años.

El contrato incluye la construcción de un nuevo atracadero dotado de una profundidad mínima de -12,00 metros (m), equipado de todas las facilidades para el manejo de productos a granel, así como la construcción de un sistema para el almacenamiento de los productos a granel descargados.

Es importante resaltar que en la Ley N.º 7762 (Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos), se dispone en el artículo 2 lo siguiente:

“En el caso de los muelles de Limón, Moín, Caldera y Puntarenas, por esta ley, únicamente podrán ser concesionadas las obras

nuevas o las ampliaciones que ahí se realicen y no las existentes”.

A la luz de lo anterior, la posibilidad de transferir riesgos a la contraparte privada para un proyecto que sí implique construcción de obra nueva (como en el caso de la terminal granelera de Puerto Caldera), es posible. Contrario al contrato de administración de las terminales existentes, el cual obliga a INCOP a mantener el equilibrio financiero a través del plazo de este, en el contrato de ampliación del puerto se enumeran una serie de riesgos significativos que podrían afectar el retorno de inversión del concesionario, los cuales son asumidos por este.

Tabla 4. Riesgos asumidos exclusivamente por el concesionario en el contrato de construcción de la terminal granelera

4.6.1.	Riesgos por las proyecciones de ingresos del Concesionario: “riesgos asociados a la proyección de demanda de servicios y sus correspondientes ingresos presentada por el Concesionario en su Oferta Económica”.
4.6.2.	Riesgos por los costos de las obras, de equipamiento y de operación y mantenimiento. “El INCOP no reconocerá reajustes por variaciones en el valor real de los costos de ningún componente de las obras a ejecutar, los equipos y los costos de operación y mantenimiento, ya que los mismos corren por cuenta y riesgo del Concesionario, incluyendo dentro de estos los costos del financiamiento”.
4.6.3.	Información financiera de la oferta. “La Administración Concedente no asume ninguna responsabilidad ni riesgo en cuanto a las estimaciones de costos en la construcción de las obras, equipamiento y gastos de operación y mantenimiento, ni con respecto a las proyecciones de demanda de servicios utilizadas por el Concesionario para determinar la viabilidad financiera del negocio que se ha comprometido”.

Fuente: Elaboración propia, con base en contrato entre SPC S. A. e INCOP.

4. Desempeño a la fecha

4.1 Experiencia de ejecución del contrato

La redacción y la ejecución final de los contratos para concesionar las diferentes obras en Puerto Caldera se vieron considerablemente retrasada por una serie de sucesos. En particular, posterior

a la adjudicación del contrato para la construcción de la terminal granelera en 1998, la empresa consultora HPC Hamburg Port Consulting dictaminó que el diseño de dicha terminal presentaba considerables problemas técnicos, haciéndola inviable. Para el inicio de la concesión también se debió superar un total 127 observaciones de parte de la Contraloría General de la República.

En el caso de la concesión de servicios en la terminal en general, ha habido tres factores fundamentales que han incidido en la mejora del desempeño de Puerto Caldera. Primero, la inyección de capital permitió adquirir maquinaria altamente necesaria, como el caso de una grúa de 89 ruedas capaz de manejar buques de los tamaños que transitan por el Canal de Panamá (Zúñiga, 2014). Segundo, parte de esa inversión ha sido en tecnología de la información que permite dar un seguimiento en tiempo real a la actividad del puerto y al posicionamiento geográfico de los navíos (Rojas, 2014). Esto, a su vez, facilita la supervisión por parte del INCOP. Finalmente, mucha de la labor de descarga se realiza a través de la subcontratación de microempresas (formadas en su mayoría por extrabajadores del Puerto), las cuales compiten entre sí tanto en lo que respecta a precio como a calidad del servicio provisto (Zúñiga, 2014).

4.2 Estrategia de comunicación y consulta con actores involucrados

Se suscribió un arreglo con los representantes de la fuerza laboral, en donde participaron de parte del sector público la Presidencia de la República, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el INCOP, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Hacienda y, en representación de los trabajadores, el Sindicato de Trabajadores Marítimos, Ferroviarios y de Muelles y la Unión Ferroviaria y Portuaria Nacional. Para dicha compensación, aparte del pago de ley por cesantía (la cual tenía un tope de ocho años en ese entonces), se extendió su tope a 13 años y se brindó una indemnización adicional. Para algunos de los empleados con más tiempo de laborar para la institución, el total de la indemnización ascendió a \$50.000. Los dineros para estas compensaciones fueron provistos por los concesionarios en los contratos respectivos.

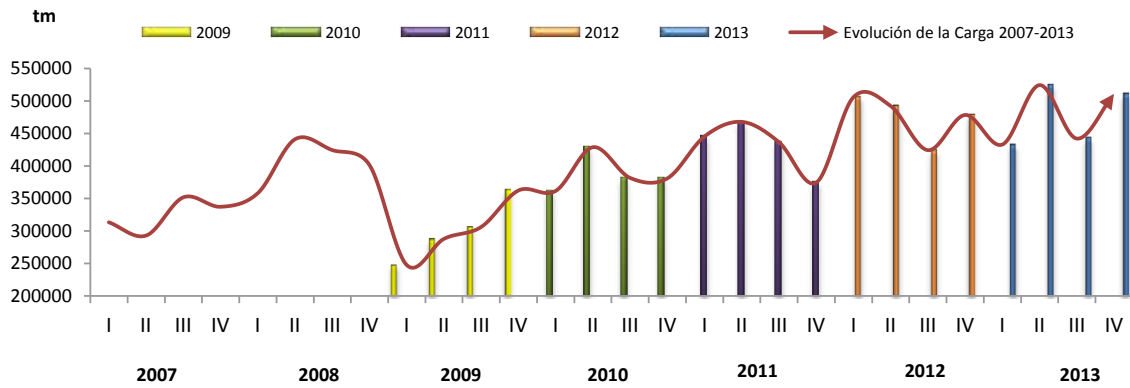
El acuerdo logrado fue facilitado por dos factores. Por una parte, INCOP fue claro desde un inicio en que se incluiría una compensación adicional a la establecida por ley. Por otra parte, existía entre las organizaciones laborales cierta conciencia sobre los problemas estructurales enfrentados por el Puerto, por lo cual la posibilidad de recibir montos en efectivo considerables fue vista de forma positiva por parte de los trabajadores.

Posterior al inicio de las concesiones, muchos de ellos permanecieron trabajando en actividades relacionadas con el Puerto, a través de sociedades anónimas subcontratadas por SPC. S. A. para la realización de descargas. Otros de ellos utilizaron dichos fondos para el desarrollo de un medio de vida, por ejemplo a través de la formación de pymes (p. ej. salones de belleza, fincas agrícolas, empresas de microbuses).

4.3 Indicadores de desempeño

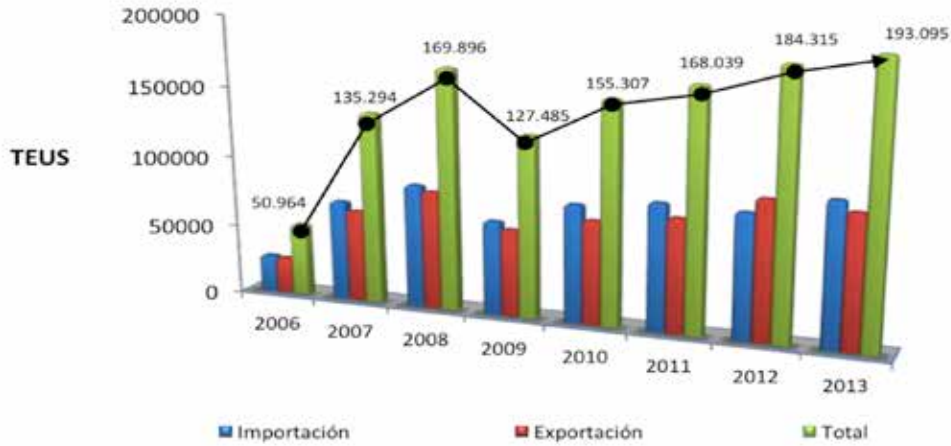
En el II Informe semestral realizado por la Secretaría de Fiscalización del INCOP, se evidencia el incremento en volumen de mercadería que se ha dado, posterior al inicio de ejecución del contrato con SPC. S. A., particularmente después de la crisis económica mundial del 2008. Esto se puede notar en el incremento en toneladas métricas movilizadas, así como de contenedores, medidos en TEUS (twenty-foot equivalent unit). Estos incrementos se deben, en buena medida, al aumento en la productividad (esta medida como movilizaciones de buques por mes); según el informe los rendimientos carga contenedorizada/buque por mes “se han incrementado en un 80% desde el inicio de la concesión en comparación a los rendimientos alcanzado por el INCOP cuando operaba el muelle” (INCOP, 2013, 13).

Gráfico 1. Movilización de Mercadería Total SPC S.A.



Fuente: INCOP.

Gráfico 2. Movilización de contenedores TEUS



Fuente: INCOP.

Otro indicador relevante del desempeño del SPC S. A. ha sido el haber logrado certificaciones de calidad, seguridad y gestión ambiental. Al día de hoy se cuenta con la certificación de Sistema Integrado de Gestión bajo las Normas ISO 9001: 2008 en calidad e ISO 14001: 2004 en medio ambiente. En 2013, SPC S. A. también se certificó ISO 28000 la cual está dirigida a la seguridad de riesgos en la cadena de suministro. Además, el sistema de protección de seguridad del puerto se encuentra certificado con respecto a la norma y estándares BASC versión 3-2008.

5. Conclusión

Los procesos de concesión para la administración de Puerto Caldera han representado hasta el momento un cambio sustancial en su funcionamiento.

Un elemento fundamental es el hecho de que la actividad portuaria es intensiva en labor, por lo cual un sistema eficiente de gestión del recurso humano es clave. Antes del inicio de la concesión, la falta de flexibilidad en esta área afectaba considerablemente la eficiencia de Puerto Caldera, al punto en que se estaba perdiendo competitividad en relación con los demás puertos del Pacífico centroamericano. Con la concesión de la administración de las terminales existentes, se ha

optimizado el uso de mano de obra, generando así incrementos de eficiencia considerables.

También es importante resaltar que la buena gestión de las relaciones con grupos de interés clave fue vital para el éxito en la ejecución de ambos contratos, primordialmente con el grupo con mayor potencial de generar oposición, los trabajadores del Puerto. En ese sentido, es importante destacar que el proceso de negociación que llevó a la compensación que se le dio a los trabajadores fue posible en parte debido a que la fuerza laboral estaba consciente de los retos para lograr la sostenibilidad financiera del Puerto. Esto permitió llegar a un acuerdo satisfactorio para la provisión de indemnizaciones a los empleados cesados con las concesiones. De hecho, se ha minimizado el impacto social generado e incluso muchos de ellos han logrado encontrar medios de vida más sostenibles.

Finalmente, este caso ilustra la importancia del uso de la tecnología para reducir la asimetría de información entre el concedente y el concesionario. Al existir un mecanismo para que ambas partes puedan monitorear cada uno de los navíos que entra y sale del puerto, el INCOP dispone de una base de información para evaluar de forma más certera los informes de costos e ingresos que presenta la contraparte privada. También, este sistema permite la detección temprana de problemas que puedan afectar la efectividad de la gestión.

6. Bibliografía

- Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (2001). Cartel de licitación: Concesión de servicios públicos de la terminal de Puerto Caldera.

- Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (2005). Contrato de gestión de servicios públicos de la terminal de Puerto Caldera.

- Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (2006). Contrato de concesión de obra pública con servicios

públicos para la construcción y operación de la terminal granelera de Puerto Caldera.

Entrevistas

- Zúñiga, Paul. (Ex Presidente Ejectuivo de INCOP). 14 de mayo de 2014.

- Rojas, Luis Antonio (Fiscalizador de concesiones de INCOP). 21 de mayo de 2014.

Conclusiones y lecciones aprendidas de los estudios de caso

Conclusiones

Los tres casos analizados muestran un Estado costarricense que aún tiene relativamente poca experiencia en la transferencia significativa de riesgos en la provisión de obra y servicios públicos. No obstante, en los tres casos también se observa un proceso de aprendizaje que ha fortalecido la capacidad de supervisión y apoyo necesario para el éxito de las asociaciones público-privadas. De esta forma, en los tres casos analizados, el esquema de asociaciones elegido ha permitido importantes avances en la cobertura, calidad y eficiencia del servicio provisto.

Decisión sobre esquema de APP

En dos de los casos analizados, la opción de incorporar organizaciones del sector privado en la provisión de obras y servicios públicos nace, en parte, a raíz de limitaciones legales de las contrapartes públicas. Por ejemplo, en el caso de la administración de áreas de salud de la CCSS, la participación privada nació de la prohibición impuesta a dicha institución de contratar personal adicional para la apertura de nuevos puntos de servicio. En el caso de Puerto Caldera, la inflexibilidad de las relaciones obrero-patronales dentro del INCOP fue un factor importante para buscar un aliado del sector privado que sí tuviera la posibilidad de incorporar a la fuerza laboral de forma más eficiente.

Por otra parte, en ninguno de los casos se puede identificar algún estudio previo en donde se hayan aplicado herramientas de análisis tales

como el análisis de “valor por dinero” (value for money) para decidir el esquema de asociaciones público-privadas, bajo el cual se llevaría a cabo la construcción, concesión de servicios públicos y el mantenimiento de la obra pública. En el caso de la CCSS, no fue sino hasta varios años después de los primeros contratos de servicios con organizaciones del sector privado que la Contraloría General de la República emitió un pronunciamiento en el cual se establecieron criterios para decidir si era recomendable que la gestión de una determinada área de salud fuera realizada por una organización externa a la CCSS.

Respecto al esquema de participación elegida, de nuevo, los aspectos legales fueron los que primaron durante la toma de decisiones. En particular, tanto para instalaciones portuarias como aeropuertos, la Ley de Concesión de Obra Pública contiene disposiciones que limitan considerablemente la posibilidad de transferencia de riesgo al sector privado. Por ejemplo, en el caso de Puerto Caldera, para la administración de las instalaciones previamente existentes, hay una prohibición para realizar concesiones al sector privado; por ello, el INCOP debe asumir la mayor parte de los riesgos. En cambio, para la construcción de nuevas terminales (como en el caso de la terminal granelera), gran parte del riesgo recae fundamentalmente en la contraparte privada.

Proceso licitatorio

Se observa, por lo general, un nivel relativamente bajo de contestabilidad, toda vez que subyacen barreras institucionales y, en algunos casos, de

grupos de interés como sindicatos, que limitan la posibilidad de empresas privadas de participar en la construcción y gestión de obras públicas y servicios privados. Adicionalmente, la falta de experiencia en el desarrollo de iniciativas de construcción de obra pública por parte de una compañía privada o en la gestión interesada de un servicio público, explica el nivel bajo de contestabilidad. En el caso del Área de Salud de León XIII-La Carpio, dado que con el tiempo se ha multiplicado el número de contratos similares, se observa un nivel creciente de contestabilidad. No obstante, para este caso en particular, también es posible que se estén generando barreras de entrada que dificulten la incorporación de nuevos participantes.

Formulación de contratos

Conforme se ha ido acumulando experiencia, se han ido formulando contratos con mayor nivel de detalle, los cuales delimitan más claramente los derechos y obligaciones de cada una de las partes. Por ejemplo, en el caso de la CCSS, la renovación del contrato con ASEMECO para la gestión del Área de Salud de León XIII-La Carpio llevó a la incorporación de mayores controles a los procesos de provisión de servicios a los beneficiarios. En el caso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, al incorporarse la empresa Aeris Holding Centroamérica S. A., se realizaron ajustes al contrato que redujeron el nivel de ambigüedad prevaleciente en el contrato original con Alterra.

Proceso de supervisión

Los casos analizados muestran que conforme se reduce el nivel de asimetría de información entre las contrapartes, se generan procesos de supervisión más eficaces. En el caso de la relación contractual entre la CCSS y ASEMECO, en el contrato de administración de servicios del Área de Salud de León XIII-La Carpio, el contrato actual le da a la CCSS la autoridad y responsabilidad de verificar que se cumpla

con la calidad y eficiencia del servicio provisto. Por ejemplo, se combina la realización de encuestas a los beneficiarios con el análisis de indicadores de salud de la población servida; además, se establecen mecanismos de control estrictos para verificar el cumplimiento de los procesos que llevan a tales resultados. En el caso de la administración de Puerto Caldera, la incorporación de sistemas de información que reducen los niveles de asimetría de información entre las contrapartes ha sido vital para el monitoreo de parte del INCOP.

Gestión de las relaciones con las partes interesadas

En ninguno de los casos analizados se identificó la presencia de grupos de interés que hayan ejercido presión considerable en contra de la iniciativa de asociaciones público-privadas. En el caso de Puerto Caldera, para evitar el surgimiento de este tipo de presión, fue necesario un proceso de conciliación con los sindicatos. El acuerdo al cual se llegó ha probado ser sostenible para todas las partes involucradas.

En el caso de los procesos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y Puerto Caldera también es importante resaltar que hubo una serie de fuerzas de apoyo, particularmente provenientes de los segmentos del sector privado que más dependían del buen funcionamiento de ambos puntos de entrada de pasajeros y mercadería al país.

Lecciones aprendidas

Importancia de las estimaciones de costos financieros previas a la colaboración. Es vital, tanto para la contraparte pública y la privada, realizar estimaciones financieras detalladas y realistas previas al inicio del proceso de colaboración. Esto contribuye a evitar la presentación de ofertas que luego resulten en constantes

conflictos entre las contrapartes y que puedan debilitar la sostenibilidad del proceso de ejecución del contrato.

Importancia de la realización de análisis de grupos de interés clave y de establecer el plan de acción correspondiente. Se debe realizar, previo al inicio de la ejecución de los proyectos, un detallado análisis de los obstáculos políticos que pueden surgir durante el proceso. Para ello, un paso vital es la realización de un exhaustivo mapeo y análisis de los grupos de interés clave. Lo anterior debe ser repetido periódicamente para constatar que se están alcanzando los objetivos planteados con cada uno de los grupos relevantes. Dicho análisis debe llevar a un plan de acción detallado, para el cual se deben proveer los suficientes recursos tanto dentro de cada una de las partes como en el marco del contrato que rige la interacción entre ambas.

Importancia de la eliminación de la ambigüedad en los contratos. Se debe eliminar, en la medida de lo posible, toda fuente de ambigüedad dentro del contrato que rige la interacción de las contrapartes. En particular, deben quedar, lo más claro posible, establecidos los riesgos que asume cada una de las partes. También, el contrato debe proveer todas las disposiciones necesarias para enfrentar los diversos escenarios que se pueden presentar durante el proceso.

Claridad en la asignación de responsabilidades de monitoreo y de regulación. Debe evitarse que las responsabilidades de monitoreo y de regulación estén dispersas entre varios entes. Esto ayuda a evitar conflictos entre las partes.

Indicadores de proceso y resultados para fortalecer el proceso de monitoreo. El contrato debe incluir tanto indicadores de cumplimiento de los procesos de ejecución del contrato, como de los resultados de éste. El monitoreo de procesos contribuye a detectar problemas de forma temprana, mientras que el monitoreo de resultados da una perspectiva más amplia del proceso. La

contraparte pública, por su parte, debe contar con los recursos humanos, financieros y legales para ejecutar a cabalidad el proceso de aplicación de este sistema; en particular, debe contar con el recurso humano que pueda enfocarse no solo en la ejecución de procesos (como es usual en muchas actividades del sector público), sino, además, en la evaluación de resultados.

Indicadores para monitorear tanto la calidad como la eficiencia. Debe tomarse en cuenta que en algunos casos puede existir una correlación negativa entre los incrementos de eficiencia y la calidad. Por ello, el sistema de monitoreo debe incluir indicadores que midan frecuentemente el progreso en ambos ejes. Esto debe incluir la aplicación regular de instrumentos de medición de la satisfacción del usuario final.

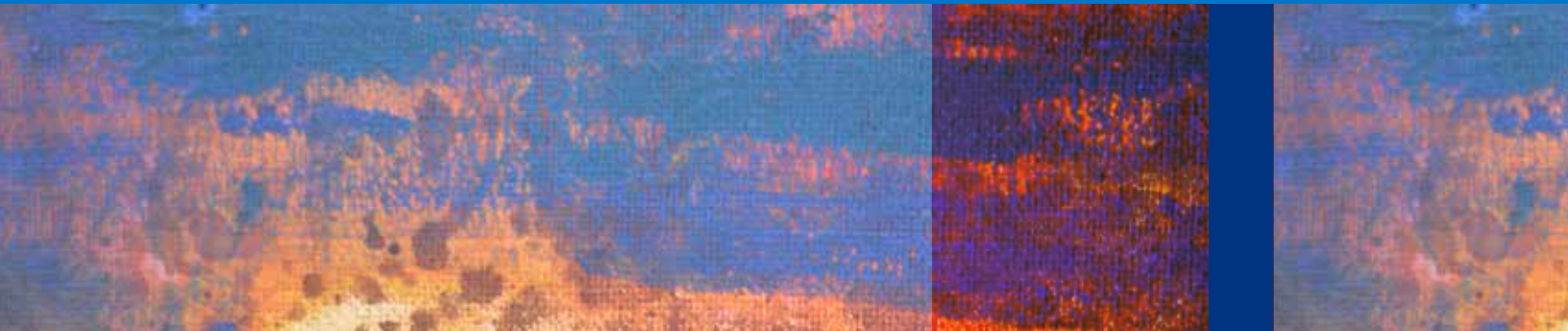
Sistema robusto de incentivos y penalizaciones. El contrato debe proveer tanto penalizaciones bien proporcionadas en caso de incumplimientos, como incentivos que premien el logro de resultados claramente superiores. La contraparte pública, por su lado, debe contar con los recursos humanos, financieros y legales para ejecutar a cabalidad el proceso de aplicación de este sistema.

Sistemas de información para fortalecer el proceso de monitoreo. La asimetría de información entre la organización ejecutora y la contraparte pública puede llevar a dificultades en los procesos de monitoreo. Con los avances actuales en tecnología de la información, es posible contar con información completa y en tiempo real que reducen dicha asimetría y hacen posible la detección temprana de problemas y carencias.

Provisión de estrategias de transición y salida. El contrato debe contemplar todos los escenarios posibles en donde se den cambios en los actores que forman parte del proceso de ejecución (transición). También debe haber claridad con respecto a las acciones por tomar en caso de la terminación de este.



LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO Y SU CONTRIBUCIÓN AL BIENESTAR DE COSTA RICA





Las alianzas público-privadas para el desarrollo y su contribución al bienestar de Costa Rica

- a. Las alianzas público-privadas: una excelente inversión para el desarrollo sostenible de Costa Rica.
Dr. Jorge Nowalski, Presidente, ALIARSE.
- b. Estudios de caso sobre alianzas público-privadas para el desarrollo.
Lic. Daniela Blanco, Coordinadora de Innovación y Capacitación, ALIARSE.
 - i. Alianza público-privada: Programa Vigilantes del Agua.
 - ii. Alianza para la educación financiera entre el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y BAC|CREDOMATIC.

LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS: UNA EXCELENTE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE COSTA RICA.

Jorge Nowalski

Informes como el Estado de la Nación y los datos que publica periódicamente el INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), ponen de manifiesto los problemas estructurales que afronta el país, los que, de no ser resueltos en un periodo perentorio, darán al traste con los avances que se han dado para asegurar la sostenibilidad del desarrollo humano de Costa Rica.

A nivel macro las estadísticas muestran importantes incrementos en el índice de exportaciones y en el ingreso per cápita; sin embargo, esas estadísticas no muestran la creciente segmentación social y económica que enfrenta Costa Rica. A manera de ejemplo, el número de familias pobres no ha disminuido, por lo que una de cada cinco familias es pobre y una de cada 15 vive en extrema pobreza; más preocupante es el hecho de que el 45% de las personas pobres son niños, niñas y adolescentes (INEC), lo cual compromete el futuro del país pues la situación en que se encuentran esos niños y jóvenes, limita sus posibilidades de conseguir trabajo digno en un futuro cercano. En otras palabras, esa situación de pobreza que afrontan miles de niños, niñas y jóvenes dificulta el desarrollo de sus competencias para la vida adulta y el trabajo, toda vez que la mayoría de ellos pasan a engrosar las filas de la mitad de la población en edad colegial que no termina la secundaria.

La relación entre una educación insuficiente y la inestabilidad en el empleo se constata en el hecho de que la tasa de desempleo abierto en los hogares pobres es del 57% (INEC) y la tasa de

dependencia difiere de 2,21 por cada persona que trabaja y que viene de un hogar pobre a 0,94 para los hogares no pobres. Estos datos, aunados al hecho de que las disparidades de ingreso han aumentado al extremo de que los ingresos per cápita del quintil más rico es 18,4 superior a los ingresos per cápita del quintil más pobre, son muestra inequívoca de que la segmentación social y económica crece en la sociedad costarricense.

Para complicar más el panorama país, la precaria situación fiscal donde la deuda pública representa un 45% del PIB (2011, Estado de la Nación), y el déficit fiscal es cercano al 6% del PIB, no le permiten al gobierno de turno aumentar la inversión social en una magnitud que le posibilite revertir la segmentación mencionada, más bien, la inversión social ha decaído, lo que se constata con el hecho de que la inversión social pública real que aumentó por persona en un 25% entre los años 2006 y el 2009, se redujo al 1,6 % por persona en el 2011 (Estado de la Nación). Aun cuando la asignación presupuestaria en educación es un poco mayor al 7% del PIB, el gasto en educación por persona disminuyó en un 7,4 % en el 2011.

La situación fiscal también ha limitado la inversión pública en áreas como la infraestructura vial y portuaria que son necesarias para potenciar el desarrollo económico del país. Peor aún, algunas malas experiencias en la ejecución de proyectos públicos con gestores privados han contaminado el tema de las concesiones para la construcción

y la gestión privada de obras públicas, lo que compromete las posibilidades de futuros gobiernos de ampliar y modernizar la infraestructura física que se requiere para la modernización de Costa Rica.

Otros aspectos como la crisis financiera del seguro social, la inseguridad ciudadana, la sobreutilización del recurso hídrico, el cambio climático y sus efectos, la acelerada urbanización del país, las persistentes y crecientes asimetrías en cuanto al acceso a oportunidades para el desarrollo entre el Valle Central y el resto del país, son ejemplos de problemas estructurales que afronta Costa Rica, que por su complejidad, obliga a todos los costarricenses a asumir su cuota de responsabilidad.

Es en ese sentido que las alianzas público-privadas representan una gran oportunidad para que, de forma complementaria y en el ejercicio de las corresponsabilidades sociales, el sector público, la empresa privada y los grupos de la sociedad civil organizada contribuyan a resolver muchos de los problemas estructurales supracitados y en el proceso, ayuden a asegurar la sostenibilidad del desarrollo humano de Costa Rica.

1. Las alianzas público-privadas: instrumento para el desarrollo sostenible

Como se vio en la sección anterior, la solución de los problemas estructurales que afectan al país, trasciende el ciclo político de determinado gobierno, por lo que sus soluciones requieren del aporte de los diversos grupos sociales que forman la sociedad costarricense e inclusive de las personas de forma individual y colectiva, mediante el cumplimiento de las leyes y el cambio de hábitos y comportamientos necesarios para contribuir a la sostenibilidad del desarrollo del país.

Al respecto, se aborda el tema de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) como

un instrumento eficaz y eficiente para conseguir los objetivos de larga data de la sociedad.

De acuerdo a ALIARSE, una APPD es un mecanismo en donde interactúan el sector público, la empresa privada, ONGs y grupos organizados de la sociedad civil, para generar valor, reducir y manejar riesgos y fortalecer la democracia y la gobernanza; todo ello, en respuesta a los desafíos que enfrenta el país para lograr la sostenibilidad de su desarrollo humano.

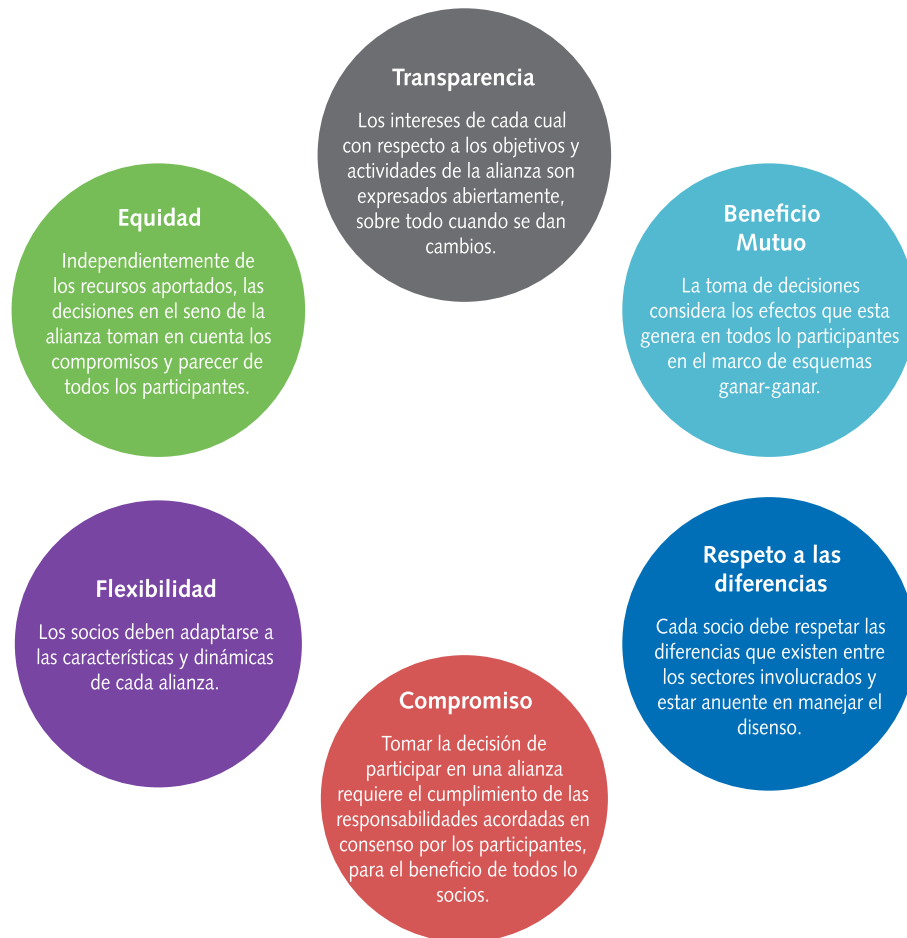
1.1. Valores fundamentales para el éxito de las APPD

Las APPD se apoyan en principios de transparencia y rendición de cuentas, el compromiso de las partes que se traduce de diferentes formas de participación, pues no todos tienen las mismas posibilidades de aportar los mismos recursos, el respeto a la diversidad que va de la mano del principio de flexibilidad, toda vez que la naturaleza y las condiciones de los posibles miembros de una alianza difieren, y por último, tanto el principio de beneficio mutuo que, en realidad, se refiere a que todas las partes obtienen algún tipo de beneficio como el principio de equidad que subraya el derecho de las partes a participar, aunque sea, de diferente forma y con la obtención de diferentes beneficios.

1.2. La lógica de las APPD

La lógica bajo la cual se sustentan las APPD tiene como punto de partida, el reconocimiento de que una sola organización, sea pública o privada, no tiene la capacidad para resolver unilateralmente un problema o para aprovechar una oportunidad de contribuir al desarrollo en un área determinada en circunstancias particulares. A partir de ese reconocimiento, las APPD constituyen una manera de trabajar aportando competencias estratégicas que se complementan y refuerzan. Más aún, las partes de una APPD comparten objetivos, beneficios, riesgos y lo hacen de forma voluntaria.

Figura 1. Valores fundamentales para el éxito de las APPD



Fuente. Guía metodológica para la formación y gestión de alianzas público-privadas, 2010.

Prima un clima de confianza y de convencimiento de que solo mediante la acción conjunta que conlleva la optimización de recursos financieros, técnicos, materiales y el intercambio de conocimientos, los miembros de la APPD pueden lograr el objetivo primario de contribuir a alcanzar el bien común.

De la definición de APPD de ALIARSE, se identifican tres ejes medulares que le dan sentido a ese tipo de alianzas; la primera es la creación de valor; dicho eje se sustenta en la búsqueda

de formas de interacción que generan valor para todas las partes que participan directa o indirectamente en una alianza.

La generación de valor se apoya en la armonización de políticas públicas y programas de desarrollo, la promoción de corresponsabilidades, la implementación de acciones basadas en economías de escala, el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada sector participante, la optimización de recursos financieros y técnicos y el intercambio de conocimiento.

Por su parte, el segundo eje es el de reducción y gestión de riesgos, que se basa en la lógica de que, a través del trabajo conjunto, las partes de una alianza pueden identificar y evaluar riesgos de manera conjunta y plantear acciones que sirvan para la reducción y la gestión de estos. Algunos riesgos pueden ser inherentes a una parte en particular, pero, mediante la interacción, se pueden mejorar externalidades que pueden afectar, por ejemplo, la siniestralidad laboral y el ambiente, ambos, sobre todo el último, con efectos que trascienden el plano particular de una de las partes de una alianza.

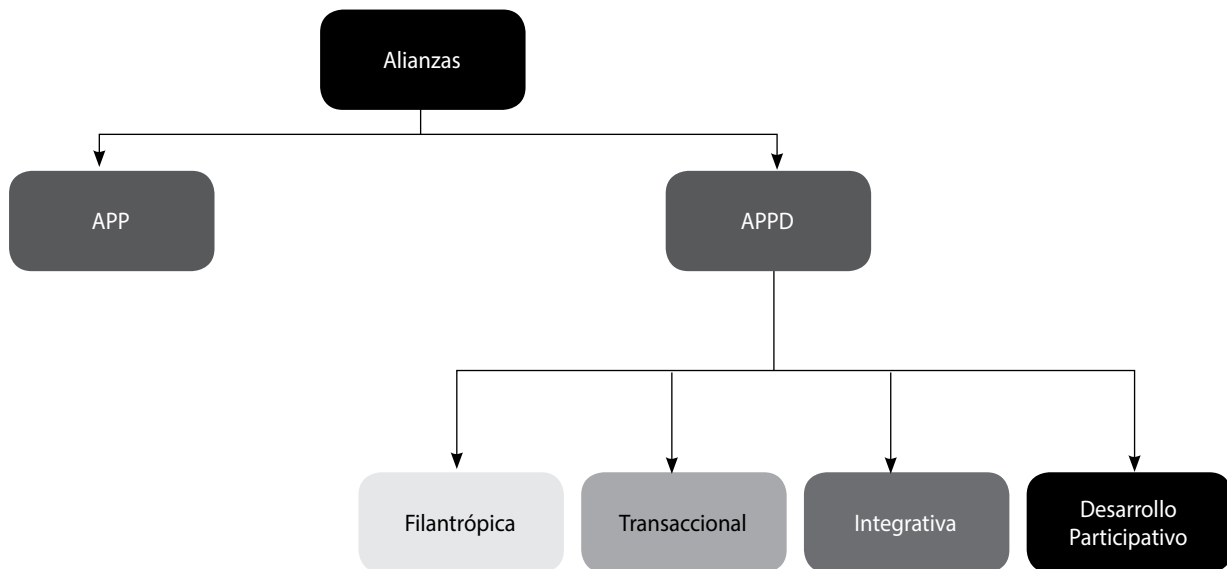
Para efectos del tercer eje, la sola creación de una alianza implica un ejercicio de búsqueda de intereses comunes y beneficios que como parte procesos de diálogo social, refuerzan el sistema democrático. La creación de una APPD, como se

verá más adelante, implica la creación de una estructura de gestión que encierra acciones de evaluación, monitoreo y rendición de cuentas que contribuye al fortalecimiento de la gobernanza. Las APPD aumentan el capital social y contribuyen a la cohesión social.

1.3. Tipología de APPD

Como se vio en la sección anterior, una alianza público-privada para el desarrollo (APPD) implica un esfuerzo de colaboración entre dos o más organizaciones del sector público y privado (incluida la sociedad civil organizada), donde se da un compromiso estratégico y voluntario, con objetivos comunes para promover el desarrollo, compartiendo riesgos, beneficios y responsabilidades.

Figura 2: Tipos de APPD



Fuente: Guía metodológica para la formación y gestión de APPD.

La APPD se diferencia de una asociación público-privadas (principalmente utilizada para el desarrollo de grandes obras de infraestructura), al estructurarse en sistemas de rendición de cuentas menos formales y de carácter horizontal. Es decir, los socios operan dentro de un marco legal, pero la alianza en sí no siempre está regulada por una estructura legal y contractual flexible. Entre otras características que las diferencian, sobresale el hecho de que generalmente hay una participación activa de otros agentes sociales, como organizaciones sin fines de lucro (asociaciones y fundaciones), además de que todos los miembros participan y se involucran en la toma de decisiones.

De acuerdo con el figura 2, existen diferentes tipos de alianzas que se pueden dar con el concurso de instituciones públicas y privadas. A continuación se aborda cada tipo de asociaciones público-privadas, en el entendido de que el resto del análisis del capítulo se centra en las APPD:

Las asociaciones público-privadas, por su traducción del inglés Public Private Partnership, pueden surgir, por ejemplo, cuando el sector público carece de recursos y capacidades para ofrecer servicios y ejecutar proyectos, o cuando se han realizado estudios que demuestran que la gestión del servicio público a través de APP es más costo eficiente. Son arreglos contractuales basados en transacciones comerciales con estructuras verticales de rendición de cuentas. En éstas se establecen objetivos y plazos específicos con sanciones claras y penalidades por incumplimiento.

Las APP operan dentro de un marco legal regulador (p. ej. Ley de Contratación Administrativa y Ley de Concesiones) y, en estas, las partes interesadas se comprometen de forma limitada, con lo que queda claramente definido el acuerdo. Cuentan con poca o ninguna participación de otros agentes sociales en el proceso.

Existen diferentes tipos de APP. De acuerdo con el Libro Verde sobre APP de la Comisión Europea

(2011), se pueden diferenciar en contractuales e institucionales. Las primeras son aquellas en las que el vínculo entre el sector público y el sector privado se establece esencialmente a través de un contrato. La presunción de las APP contractuales es que la relación entre ambos sectores funciona como una relación entre un agente (contratista), que vela por su propio interés, pero con fuertes incentivos para reducir costos y mejorar la calidad del servicio, y un principal –sector público–, que vela por los intereses de los ciudadanos. Dicha relación se encuentra regulada sobre la base de un contrato que se establece al principio y que debe fijar la asignación de responsabilidades para cada sector. El tipo más común de APP es la concesión de infraestructura.

El segundo tipo de alianzas se denomina APP institucionales. En este caso, la relación no se basa en una relación contractual entre un agente y un principal, sino en la participación conjunta del sector público y privado en una entidad encargada de la gestión de la infraestructura. El modelo de APP institucional es mucho menos común que el modelo de APP contractual y tiene la desventaja frente al primero de que apenas se introduce competencia, por lo que no hay garantías de que se incentive al sector privado a ser más eficiente. Un ejemplo de APP institucional es el establecimiento de sociedades de economía mixta.

1.4. Alianzas público-privadas para el desarrollo

De acuerdo con la definición de ALIARSE, es importante recalcar que este tipo de alianzas busca el bien común y, lejos de implicar una transacción comercial, las APPD generan valor para todas las partes que participan directa o indirectamente de la alianza.

Las alianzas público-privadas para el desarrollo son una especie de plataformas multisectoriales donde interactúan diversos agentes que pueden

compartir objetivos, necesidades, riesgos, que contribuyen, a través de la interacción, al cambio social y al desarrollo del país, a la vez que generan valor a las estrategias de sostenibilidad de las partes involucradas en la alianza. Los siguientes tipos de alianzas son indicativas de diferentes circunstancias que justifican distintos tipos de arreglos institucionales para la gestión de la alianza en cuestión.

APPD filantrópica

Las APPD que tienen un carácter filantrópico responden, por lo general, a una coyuntura particular de poca duración y en donde el mayor valor estratégico lo reciben los beneficiarios de los bienes o los servicios que produce la APPD. Los aportes económicos de los miembros de la APPD se dan sin buscar retribución económica alguna y, generalmente, la dependencia de los beneficiarios se mantiene en el tiempo. Este tipo de alianzas no tienen un impacto estructural y, por lo tanto, su contribución al desarrollo del país es un tanto marginal y poco estratégica.

APPD transaccionales

Bajo este esquema los miembros de una alianza contribuyen a ella aportando recursos financieros, técnicos, tiempo, entre otros, pero de forma tal que sus organizaciones se mantienen independientes; en la acción específica es donde se complementan, aun cuando los niveles de intervención y el aporte de recursos difieren en el tiempo.

APPD integrativas

Por lo general, son APPD que se crean para incidir en aspectos complejos que implican acciones complementarias, por periodos de tiempo más largos que las transaccionales, y sobra decir, que las filantrópicas. En el tiempo y de acuerdo con las metas trazadas, los recursos institucionales se multiplican y, muchas veces, se crean instancias de coordinación ad hoc que velan por la integralidad de la acción conjunta.

La interacción de las partes se da con mayor intensidad que en los tipos de APPD antes citados. Alianzas orientadas a temas como educación y salud son ejemplos de APPD que, por el carácter de los cambios que se buscan, obligan a un enfoque integral de larga data.

APPD desarrollo participativo

En este tipo de alianzas, los socios llegan a crear nuevas entidades de gestión conjunta para desarrollar sus actividades de colaboración. Abarcan temas que tienen un carácter estatal y para los cuales se cuenta con la participación de muchas partes interesadas. La complejidad del tema obliga a establecer una instancia de coordinación y gestión de la alianza, por un periodo largo de tiempo. A manera de ejemplo, una alianza dedicada al tema de cambio climático y donde se busque cambiar hábitos productivos y de consumo, más allá de acciones concretas de mitigación de los efectos, obliga a una coordinación de una multiplicidad de actores y acciones, para los cuales la participación de todas las partes es clave y, por tanto, deben darse de forma integral, coordinada y oportuna.

Este tipo de APPD, por lo general, se establecen en el marco de un contrato social que cubra áreas claves para la sostenibilidad y la cohesión social de determinado país.

1.5. El papel de los diferentes participantes en una alianza APPD

Las partes que participan en una APPD tienen características diferentes, pero comparten, a la vez, algunos objetivos que las llevan a buscar un mecanismo que les posibilite lograr sus metas. Con ese propósito se puede decir que las APPD sirven para alcanzar metas comunes, de forma eficiente y eficaz, producto de una sinergia de esfuerzos, recursos y capacidades de las partes en cuestión. Las APPD también dan pie a la innovación de la gestión del desarrollo. Ahora bien,

no es fácil construir y gestionar las APPD, debido a la naturaleza de los agentes que participan, la falta de experiencia en la gestión de mecanismos multisectoriales, y la misma complejidad de los temas que se abordan por medio de éstas. Por ello, uno debe preguntarse cuál es la contribución de los diferentes sectores que facilitan la creación y puesta en marcha de APPD.

A continuación se enumeran algunos de los aportes que explican la riqueza y lógica operativa y estratégica de las APPD como instrumento para el desarrollo sostenible.

El sector público

En una primera instancia, el sector público tiene la responsabilidad de articular una visión de desarrollo país que responda a las aspiraciones y necesidades de la sociedad. Tiene las capacidades técnicas, programáticas y el bagaje legal para intervenir contextos complejos. Cuenta con información necesaria para el análisis de problemas. Además, tiene experiencia en la elaboración e implementación de políticas públicas y programas de desarrollo.

Ofrece un marco legal y regulador que sustenta cualquier APPD y su participación la legitima. Tiene la capacidad de proveer incentivos económicos y legales para fomentar las APPD. Por último, gracias a muchas décadas de desarrollo institucional en el contexto del Estado de Bienestar, cuenta con una gama de activos públicos, institucionales y un know how técnico de alto calibre en áreas como la salud, la educación, la energía, las telecomunicaciones y el sistema financiero, entre otros, que puede aportar muchísimo a la hora de construir e implementar una APPD.

El sector privado

Un primer aporte está ligado a su experiencia en la creación de riqueza y la generación de empleo, así como en la eficiencia en la planificación

e implementación de proyectos innovadores y de procesos de gestión.

También contribuye con recursos financieros, tecnológicos y logísticos. Su especialización en gestión productiva, mercadeo e innovación, es una importante contribución para el buen funcionamiento de una APPD. Por último, aporta a la escalabilidad de una APPD por medio de su cadena de valor y su red de proveedores.

La sociedad civil organizada

Un gran aporte lo constituye su conocimiento sobre los problemas sociales que enfrenta la población, así como las expectativas que tienen las comunidades de cara al desarrollo del país. La pasión y el compromiso con que defienden causas sociales pueden orientar la dirección que deben tomar las APPD para contribuir al desarrollo humano del país. La sociedad civil, apoyada en el funcionamiento de las ONG, aporta capacidades técnicas e innovadoras para la gestión de las APPD. Mediante el ejercicio del control político y social, obliga a la rendición de cuentas y la transparencia en el funcionamiento de las APPD. También puede fungir como intermediario o agente catalizador para las relaciones entre el Gobierno y las empresas en el marco de determinada alianza.

La revisión presentada sobre los aportes de cada sector es tan solo una pincelada de los activos y recursos con que cuenta cada sector y que pueden aportar a la hora de construir e implementar una APPD para lograr metas comunes. Los aportes varían de acuerdo con la naturaleza de los objetivos trazados y las posibilidades de contribuir de cada sector. Para una mayor precisión habría que analizar los alcances de algunas APPD, aspecto que escapa al objetivo de este capítulo. Sin embargo, para poner en perspectiva la complejidad y la riqueza de las APPD como instrumento para el desarrollo, en la siguiente sección se identifican y discuten, brevemente, las etapas que conllevan el diseño y la gestión de una APPD.

2. Diseño y gestión de las APPD: proceso complejo y compartido entre las partes

Las APPD se han convertido en un importante instrumento dinamizador del desarrollo local y nacional. Las APPD generan numerosos beneficios para la sociedad y para las empresas que se involucran en ellas, por lo cual hay un creciente interés por parte de los diferentes sectores de la sociedad de participar en procesos de formación y gestión de las APPD. Por ello, según ALIARSE, se identifican cuatro etapas que incluyen 12 subprocesos para la formación y gestión de las alianzas. Este conjunto de etapas se dividen de acuerdo con su rango de acción y se centran en el alcance, la formalización, la operación y la

evaluación de la alianza (Figura 3). Por ejemplo, la etapa de alcance incluye los tres primeros subprocesos:

- i. identificación del problema u oportunidad
- ii. mapeo e identificación de actores, y
- iii. el establecimiento de la alianza que se desarrollan dentro de la organización.

Durante las siguientes etapas, el trabajo se realiza en conjunto con los demás socios de la alianza, a fin de establecer objetivos, recursos, estructuras y mecanismos de rendición de cuentas, además de definir la estrategia de salida y transición; todo ello, en aras de lograr la formalización, consolidación y sostenibilidad de los objetivos que busca la APPD.

Figura 3: Formación de gestión de APPD



Fuente: ALIARSE 2014.

A continuación se identifican y revisan los 12 subprocesos que explica la forma en que las alianzas se construyen y gestionan por medio de un sistema abierto. Los subprocesos se presentan de acuerdo con la secuencia que muestra el figura 3, el cual refleja la lógica que se utiliza para la formación y gestión de las APPD.

Subprocesos⁴²

2.1. Alcance

El primer paso para formar una alianza público-privada para el desarrollo es identificar un problema o una oportunidad que permita a la organización incidir, positivamente, en procesos de desarrollo sostenible a escala local y nacional. Existen diferentes instrumentos con los cuales la organización puede contar cuando se plantea una posible respuesta a un problema u oportunidad. Por ejemplo, el outsourcing o concesión (contratar a terceros), la creación de un nuevo departamento o tratar de lidiar con un asunto en particular con los recursos que se tienen. Sin embargo, no siempre estos instrumentos abordan de mejor manera el problema o la oportunidad, por lo que, alternativamente, se puede considerar la posibilidad de crear una alianza público-privada para el desarrollo y valorar su viabilidad; esto, siempre y cuando los costos de transacción de la alianza sean rentables en un periodo de tiempo razonable.

La decisión de trabajar en asocio con otros grupos interesados debe basarse en un análisis cuidadoso de las necesidades y los objetivos de todos los socios, las limitaciones y las oportunidades del medio, como el ser conscientes de que trabajar por medio de una APPD conlleva un gran compromiso y una inversión constante de tiempo y otros recursos para que los esfuerzos sean exitosos.

Cuando dos o más organizaciones de diferentes sectores han identificado un área en donde tienen un interés estratégico para generar un impacto social o ambiental positivo, es posible crear lo que se conoce como “espacio de interés común”. Dicha área de coincidencia de intereses es precisamente lo que conduce a la formación de alianzas público-privadas exitosas, que contribuyen a la sostenibilidad, la escalabilidad y la maximización de los impactos que potencian

2.2. Mapeo de socios

El éxito de una APPD está estrechamente ligado a la capacidad y nivel de compromiso de las organizaciones participantes. Por lo tanto, el proceso de identificar posibles aliados es de vital importancia. En este sentido, las características de este proceso dependen mucho del alcance de la alianza planeada.

Cuando una alianza se va a realizar a escala local, muy probablemente se requiera entablar contacto directo con entidades y personas líderes dentro de la comunidad, las cuales sirven como punto de referencia inicial. De esta manera se podrán identificar las organizaciones cuyas actividades e intereses se ajustan más al problema u oportunidad planteada. Por otra parte, se puede también contactar a organizaciones en otras localidades que hayan realizado iniciativas similares; esto puede ayudar a identificar el tipo de organización más idóneo para la iniciativa e incluso entidades específicas de alcance nacional que puedan ser consideradas como posibles aliadas.

Para iniciativas de mayor cobertura, el proceso puede comenzar con el contacto de entidades nacionales o internacionales que brinden las referencias del caso. Por ejemplo, se puede contactar

42. Con base en la Guía metodológica para la Formación y Gestión de APPD.

la institución del Estado más relacionada con el tema de interés, entidades que representen grandes grupos de organizaciones (por ejemplo, confederaciones de cooperativas, cámaras empresariales), organizaciones sin fines de lucro encargadas de promover el desarrollo de otras organizaciones de su sector, entidades de cooperación bilateral y multilateral y universidades con actividades de extensión social e investigación aplicada y grupos sociales con interés ligados al tema en cuestión. Otra estrategia útil consiste en identificar organizaciones con un alto nivel de experiencia en iniciativas intersectoriales. Para ello se pueden identificar empresas con altos niveles de inversión social y ambiental, y organizaciones no gubernamentales con experiencia significativa en procesos de interacción con el sector público y empresarial. Adicionalmente es importante identificar diferentes organizaciones de la cooperación internacional interesadas en promover y apoyar alianzas público-privadas para el desarrollo, por medio de apoyo técnico o económico e incorporarlas en el proceso desde el principio.

2.3. Establecimiento

Una vez que se han identificado los socios potenciales, se procede a realizar un análisis de costo-beneficio. En otras palabras, cada organización debe tomar en cuenta los posibles beneficios y riesgos de formar una alianza a la luz de su estrategia organizacional. Este proceso se puede dividir en dos etapas de análisis:

- i. Con base en las condiciones del entorno de la alianza (por ejemplo, contexto institucional, situación económica, nivel de desarrollo social).
- ii. Con base en la evaluación de los posibles socios.

Para la evaluación de los posibles socios, es importante tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Complementariedad de capacidades
- b. Recursos humanos y económicos disponibles

- c. Capacidad de apalancar recursos de otras organizaciones
- d. Experiencia positiva previa en alianzas público-privadas e interacción intersectorial
- e. Fuentes de poder de las organizaciones y su forma de actuar.

Una vez que se ha tomado la decisión de formar una determinada APPD, es posible tener una visión más clara de los posibles obstáculos que pueden surgir durante los procesos de formación e implementación. Para superar estos obstáculos, desde el inicio de la alianza se deben tomar en cuenta una serie de medidas; muy probablemente, esto permitirá aprovechar al máximo las capacidades de cada miembro y minimizar sus respectivas deficiencias.

2.4. Objetivo

Antes de llegar a un acuerdo sobre el propósito general de la alianza, es fundamental que las partes involucradas expresen claramente su percepción inicial sobre las causas y dinámicas del problema por tratar, la razón para resolverlo y los posibles mecanismos. Este proceso es fundamental, ya que si persisten diferencias de enfoque considerables en el proceso de implementación, se incrementa la posibilidad de generar malentendidos, que pueden dar al traste con la alianza.

Por un lado, esto ayuda a evitar conflictos durante la etapa de implementación. Por ejemplo, algunas iniciativas como las de construcción de infraestructura local generan resultados concretos, pero también pueden potenciar la capacidad organizativa de las comunidades. Cuando uno de los participantes se concentra únicamente en los resultados más tangibles, es posible que se lleven a cabo las actividades de forma que no se logren otros objetivos que puedan ser clave hasta para la propia organización.

Por otra parte, para lograr acuerdos comunes, de cierta forma, se crea una plataforma que puede facilitar el contar con una visión compartida en

función de un problema particular y, en algunos casos, en términos más amplios, que eventualmente podrían contribuir a procesos de concertación social a nivel de una región geográfica o a nivel del país. Para esto es recomendable programar sesiones de análisis conjunto, donde las partes involucradas aporten la información que manejan sobre el tema e identifiquen claramente los puntos en los que concuerdan. En función de lo anterior, es posible concretar una serie de objetivos realistas, alcanzables, medibles y específicos, que sirvan como base fundamental para el desarrollo de sistemas de comunicación y rendición de cuentas.

Un aspecto que no se toma en cuenta en muchas alianzas es que pese a la existencia de objetivos comunes, cada organización participante puede tener un interés diferente en que éstos se alcancen. Para lograr que la diversidad de intereses no genere conflictos, la alianza se debe guiar por los seis principios fundamentales supracitados: equidad, transparencia, beneficio mutuo, flexibilidad, compromiso y respeto a las diferencias.

Es importante subrayar el hecho de que las alianzas exitosas son impulsadas por organizaciones altamente comprometidas con los objetivos de la alianza; son flexibles ante cambios en el contexto y respetan las diferencias que existen entre sus socios; se rigen por el principio de equidad en la distribución del poder para la toma de decisiones, y expresan con transparencia sus posiciones, a fin de lograr beneficios comunes.

2.5. Recursos

A fin de determinar con claridad las actividades por realizar para la consecución de los objetivos acordados, es fundamental llevar a cabo un mapeo de los recursos disponibles para cada una de las organizaciones participantes. El mapeo debe generar una especie de inventario que permita aglutinar información sobre posibles recursos financieros, técnicos y materiales y otros insumos estratégicos como recursos humanos, contactos y

esferas de influencia, conocimiento, recolección de información y su capacidad de difundirla, y por último, la capacidad de las partes de generar ingresos adicionales.

Con el fin de tener éxito, es vital que el proceso se caracterice por un alto nivel de transparencia, para lo cual es importante cimentar una base de confianza en la relación entre las partes involucradas; por lo tanto, es recomendable realizar una o más sesiones de trabajo conjunto. En casos de organizaciones sin la experiencia de iniciativas de trabajo en alianza previas, es recomendable contar con un agente externo que funja como catalizador y facilitador, de forma tal que se pueda lograr el nivel de transparencia necesaria en el proceso de formación de la alianza.

El rol del coordinador, facilitador o broker que, por ejemplo, tiene ALIARSE en la gestión de alianzas es muy importante, ya que actúa como un gestor del proceso de trabajo en alianzas, apoyando los esfuerzos de diseño, formalización, desarrollo, evaluación y apoyo de la colaboración multisectorial a través del conocimiento y las capacidades que se requieren para promover la colaboración efectiva.

2.6. Estructura

A la hora de estructurar una alianza, se deben establecer los mecanismos de formalización y toma de decisiones, la planificación basada en escenarios, medidas para asegurar la continuidad más allá de las personas que inician y el desarrollo de capacidades de liderazgo, entre otras.

Es importante formalizar la colaboración por medio de convenios de cooperación entre los miembros de la iniciativa, y establecer un acuerdo de trabajo que especifique los objetivos y principios que rigen la alianza, los recursos que aporta cada socio y sus responsabilidades, así como los mecanismos de regulación para la gobernabilidad de la alianza, que, entre otros, incluye: políticas de comunicación, mecanismos de seguimiento

y evaluación, criterios y mecanismos para el ingreso de nuevos socios, acciones por tomar en caso de incumplimiento por parte de alguno de los aliados y compromisos de confidencialidad.

2.7. Gestión de grupos de interés clave

Alrededor de toda APPD, hay una serie de actores que pueden tener un interés en ella, ya que ésta les puede generar impactos positivos o negativos, o pueden incidir sobre ella. A estos actores se les llama grupos de interés o grupos interesados, los cuales pueden clasificarse según el nivel de interés en actores clave, primarios o secundarios.

Las alianzas normalmente requieren de algún tipo de apoyo de actores fuera del núcleo de socios, desde acciones tan básicas como el otorgamiento de permisos de funcionamiento hasta contribuciones más sustanciales (por ejemplo, la aprobación pública en una campaña de medios de difusión). Así pues, el manejo de las relaciones con los grupos de interés clave alrededor de la alianza es fundamental para su éxito.

La identificación de los grupos de interés clave debe realizarse tanto en las fases iniciales de formalización de la alianza como en las fases de operación de esta. Una vez identificados los actores clave, deben definirse los objetivos que se persiguen en la relación con cada uno de los actores clave y la estrategia de relacionamiento. Esto, para potenciar los impactos que busca la alianza con aquellos actores clave que apoyan la iniciativa o, en el peor de los casos, minimizar los impactos negativos de aquellos que adversan la iniciativa.

2.8. Ejecución

Las APPD son arte y ciencia. La etapa de ejecución da las herramientas que facilitan estas iniciativas. Esta etapa busca establecer los procedimientos necesarios para llevar a cabo el proyecto en su fase de operación, los cuales estarán alineados

a los productos y actividades previamente definidos en la APPD.

Para esta etapa es importante contar con el plan de trabajo por ejecutar, cronograma y recursos (materiales, financieros, técnicos), así como los roles y responsabilidades de las partes. Todo ello es fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la alianza. La etapa de ejecución es un factor crítico en el ciclo de gestión APPD, ya que determina el éxito o fracaso de la iniciativa.

2.9. Comunicación

La comunicación es un tema transversal y de alta importancia durante todo el proceso de la construcción, la ejecución y la promoción de la alianza. La base de la comunicación exitosa y eficiente en las alianzas se sustenta en la transparencia que debe siempre mediar en las relaciones con las diferentes partes, participen o no en la alianza. Esto es vital para generar un alto nivel de confianza entre las partes y para facilitar el proceso de comprender las diferentes realidades que enfrentan organizaciones que provienen de contextos disímiles.

Buscar y encontrar estructuras de comunicación transparentes desde el inicio de la alianza es esencial para el éxito, y contribuye a lograr armonía en el seno de las APPD. Los métodos de gestión de proyectos, para que los objetivos, actividades y responsabilidades de todos los participantes estén claros desde el principio y durante el proceso de ejecución de la APPD, es de vital importancia.

Es por ello que al formar la alianza se deben definir claramente los procedimientos de comunicación interna y externa. El responsable de la coordinación de los esfuerzos de comunicación de la alianza, debe actuar con base en los acuerdos tomados por los miembros. En ningún caso, los miembros debieran realizar, de manera independiente, comunicación alguna, sin previa aprobación del resto de los integrantes. Toda comunicación relacionada con la alianza debería

incluir su propósito común e identificar y valorar a cada uno de sus miembros.

2.10. Medición

La medición de impacto social es uno de los grandes desafíos que enfrenta cualquier alianza. En este sentido, los indicadores son una herramienta de gestión clave que permiten medir el grado de avance de la alianza respecto a sus objetivos. Se deben desarrollar indicadores que puedan evaluar el grado de impacto de la iniciativa. Estos indicadores podrían ser de gestión, de producto, de impacto y de resultados.

Para la medición de impacto de la alianza, se sugiere desarrollar unos pocos indicadores que respondan al propósito común de la alianza y que permitan evaluar lo esencial. Como en muchos proyectos de desarrollo, la medición de los impactos cualitativos es compleja y costosa; sin embargo, estos son a menudo básicos para medir los impactos reales de la alianza.

2.11. Evaluación

La evaluación de los avances del plan de trabajo de la alianza, así como de su estado de salud, es clave para asegurar su éxito. Las evaluaciones deben llevarse a cabo al menos anualmente, aunque, en muchos casos, se sugiere realizarlas con mayor frecuencia para medir el grado de avance de los hitos planteados para la alianza y efectuar ajustes en forma oportuna. Los resultados de la evaluación deben presentarse formalmente con informes de avance y financieros auditados. Adicionalmente, se recomienda desarrollar actividades públicas para presentar los avances del proyecto a los grupos de interés clave.

2.12. Estrategia de salida y transición

En algunas ocasiones, los individuos que desempeñan papeles protagónicos dentro de una

alianza pueden llegar a pensar que la iniciativa es un fin en sí misma. No obstante, en muchos casos, el objetivo final de una alianza público-privada para el desarrollo es su desaparición, posterior a la solución del problema que originó su formación. En algunos casos, debido a la complejidad del entorno de la alianza u otras circunstancias, se hace imposible lograr los objetivos planteados originalmente. En general, después que una alianza ha estado en operación durante un tiempo determinado, se dan las siguientes posibilidades:

- La alianza logró los objetivos planteados, por lo cual se requiere darla por terminada o se formulan nuevos objetivos para su continuación.
- Las condiciones iniciales cambiaron, imposibilitando la consecución de la misión planteada, por lo cual se da por terminada la alianza, y se incorporan nuevos aliados o se replantean los objetivos originales.
- Las actividades de la alianza no están generando los resultados esperados, por lo cual se da un proceso de revisión de la estrategia de abordaje.

La estrategia de salida y transición debe definirse previamente en el acuerdo de colaboración, para asegurar que esta se dé en condiciones aceptables para los socios.

En esta sección se revisaron las etapas básicas de un proceso de formación y gestión de APPD, la complejidad del problema que se genera y que se necesita resolver, así como las particularidades, incluidos los recursos con los que cuenta. El marco regulador existente y los incentivos que ofrezca determinado gobierno, inciden en la probabilidad de formar una APPD, y contribuye, a la vez, a su solidez.

No existe receta única, pero los pasos antes mencionados constituyen una ruta lógica para la construcción y gestión de una APPD.

3. Riesgos y beneficios ligados a las APPD

Para la construcción de una APPD, es importante realizar el análisis de los riesgos y beneficios que cada parte de la alianza puede enfrentar al participar en una APPD. En ese sentido, a continuación se presenta una descripción general de los posibles riesgos y beneficios que pueden derivarse de la participación en una APPD.

La decisión de participar en una APPD genera diferentes expectativas para cada organización. En particular, se espera lograr los objetivos de la iniciativa de forma eficiente, y que los resultados beneficien a todos los sectores participantes. El trabajo en alianzas trae de la mano tanto beneficios como riesgos para todos los socios involucrados, que deben tomarse en cuenta antes que cualquier organización decida trabajar en alianza.

3.1. Riesgos

En ocasiones, las alianzas no logran desarrollar las ventajas mencionadas, pues dependen de factores propios del contexto social, político, cultural y económico, así como de la claridad estratégica con que opere la alianza y el compromiso de los socios, entre otros aspectos.

Entre los riesgos que las alianzas pueden presentar para los diferentes actores involucrados (los cuales pueden implicar efectos negativos tanto en el contexto de la alianza, como para la organización) se encuentran los siguientes:

- **Impacto en la reputación organizacional:** Se puede producir un deterioro de la reputación si la alianza fracasa (sobre todo si genera efectos negativos no esperados) o como efecto secundario producto de los problemas de imagen que puedan tener los socios en su actividad cotidiana.
- **Alto costo:** La mayoría de las alianzas tienen altos costos iniciales, debido, en parte, al tiempo requerido para la generación de confianza

entre las partes y la definición de los mecanismos para el logro de los objetivos de la alianza, cuyos rendimientos se generan en el largo plazo y son, en ocasiones, difíciles de medir.

- **Problemas de implementación:** Se pueden dar debido a las grandes diferencias en cultura organizacional que a veces existen entre organizaciones de diversos sectores; por otra parte, es común que incluso tras un análisis exhaustivo, los objetivos planteados por la alianza requieran de más trabajo e inversión de lo propuesto originalmente.
- **Pérdida de control de recursos:** Se parte de la premisa de que la gestión y control compartidos dificultan la ejecución eficiente de los recursos, por la diversidad de la cultura organizativa de las partes.
- **Legislación:** Lejos de promover las alianzas, las leyes existentes pueden generar cierto temor, en particular en el sector público, como es el caso de la Ley de Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N.º 8422. Esos temores elevan enormemente los costos transaccionales de formar una alianza, pues los funcionarios públicos tardan más de la cuenta en tomar decisiones que permitan crear las APPD. Más aún, las leyes orgánicas de la mayoría de las instituciones públicas no les permiten recibir recursos que provengan del sector privado, aunado al hecho de que la legislación imposibilita al sector privado, en la mayoría de los casos, a recibir recursos del sector público. Toda la rigidez legal mencionada, lejos de facilitar el uso de las APPD como medio de gestión para el desarrollo, crea trabas que muchas veces dan al traste con proyectos basados en esquemas público-privados.

3.2. Beneficios de la articulación público-privada para el desarrollo

Las APPD cumplen varias funciones positivas para la provisión de servicios a la sociedad que, de

manera aislada, serían más difíciles de obtener. En este sentido, ocurre que muchas veces las entidades públicas y empresas duplican iniciativas y esfuerzos, por lo que por medio de las alianzas se pueden ahorrar recursos y optimizar impactos. A continuación, se presentan los beneficios de la articulación público-privada:

- **Contribuyen al apalancamiento de recursos:** Considerando que, en ocasiones, los recursos disponibles son limitados, las APPD contribuyen a apalancar recursos de las diferentes organizaciones y sectores participantes, en tanto éstas fomentan su diversificación y multiplicación, y un uso más eficiente de los mismos.
- **Facilitan la innovación:** En un mundo en el cual la creatividad, la innovación y la competitividad adquieren cada vez más importancia, las APPD constituyen un marco novedoso de cooperación que plantean soluciones a problemas no resueltos, y en la cual los diferentes sectores aportan sus conocimientos y competencias para la generación de ideas innovadoras.
- **Mejoran la gobernanza:** Desde el punto de vista de la gobernabilidad y el desarrollo sostenible, las APPD mejoran la gobernanza de los procesos de desarrollo, ya que estas promueven la participación de organizaciones de los diferentes sectores de la sociedad en la búsqueda y la implementación de las estrategias más adecuadas y eficaces para el logro de los objetivos del desarrollo.
- **Promueven la participación ciudadana:** Las APPD constituyen un instrumento para lograr una sociedad más integrada y cohesionada, al promover la participación de los grupos de interés y proporcionar un espacio para exteriorizar sus posiciones e ideas en la búsqueda de soluciones innovadoras, aumentando, a su vez, la confianza entre los diferentes actores.
- **Maximizan impactos:** Desde el punto de vista del impacto generado por las alianzas,

la complementariedad de los recursos, conocimientos y experiencias de los diferentes actores, contribuye a que el impacto de sus acciones puedan verse multiplicados en el largo plazo, a mayor escala y con ello contribuir más a la sostenibilidad del desarrollo.

- **Gestionan los riesgos:** En términos de la gestión de riesgo, las APPD facilitan la identificación, prevención y reducción de contingencias o impactos negativos que el desarrollo de las iniciativas podría generar para las organizaciones y grupos de interés. Las alianzas representan espacios para la comunicación y la interacción entre diferentes actores interesados en aras de gestionar, y si fuese posible, revertir, contingencias negativas.
- **Fortalecen capacidades organizacionales:** El trabajo colaborativo en el marco de las APPD ayuda a identificar áreas de mejora y potenciar capacidades de las organizaciones miembro, pues éstas tienen el potencial de mejorar sus conocimientos y fortalecer sus capacidades mediante la cooperación horizontal y el intercambio de experiencias y mejores prácticas.
- **Reducen exposición a cambios políticos:** Las alianzas permiten crear vínculos con diversas organizaciones e individuos del Gobierno, mediante la creación de redes que congregan a grupos interesados. Ello genera un apoyo que no depende de los cambios de la administración y de las tendencias políticas del momento.

El trabajar mediante alianzas permite recurrir a las competencias de distintos sectores para alcanzar un objetivo común sostenible, eficaz, y legítimo a diferencia de que cada sector trabaje por separado. En concreto, las alianzas entre organizaciones proporcionan un abanico de competencias muy diversas, establecen las bases para el beneficio mutuo y crean valor para los diferentes grupos de interés (Zadek, 2001).

Además de los beneficios de carácter general que generan las APPD, es necesario identificar y discutir algunos de los beneficios que podrían recibir las partes, producto de su participación en una APPD.

3.2.1. Sector público

En relación con el sector público, su participación en APPD le puede generar réditos como el fortalecimiento de su legitimidad. La participación de una instancia pública en una APPD fortalece sus relaciones sociales y genera mayor confianza entre los socios y los beneficiarios de la alianza en cuestión. Las alianzas, como se vio antes, pueden facilitar el desarrollo de iniciativas innovadoras que inciden en modelos de gestión costo-eficientes que tienen un impacto positivo para la institución pública, más allá del ámbito de acción de la misma alianza.

Las APPD también sirven para revisar y adecuar tanto los procesos de aprobación y de gestión de proyectos como los marcos reguladores. Adicionalmente pueden garantizar la sostenibilidad de proyectos que responden a problemas estructurales y, por tanto, ser de larga data. Esa sostenibilidad legítima, aún más, a la institución pública, de cara a la población.

3.2.2. Sector privado

La participación de las empresas en APPD le permite desarrollar ventajas competitivas por la confianza que genera la exposición positiva que tienen, más allá de su “clientela tradicional”. Dependiendo de la naturaleza de la alianza, ésta podría fortalecer su misión y, por ende, el quehacer de la empresa. Esto le facilita a la vez posicionar sus productos y servicios y aumentar su buena reputación, lo que crea lealtades entre sus clientes.

Más aún, las APPD implican el ejercicio de prácticas de responsabilidad social (RS), por lo que, mediante la participación de las empresas en proyectos de desarrollo a través de APPD, sus colaboradores pueden desarrollar capacidades de

gestión innovadoras que terminan fortaleciendo los programas de RS de la empresa.

Por último, las APPD le posibilitan a la empresa desenvolverse en un entorno social, ambiental y económico más propicio para alcanzar su sostenibilidad. La función de la empresa, como ciudadano corporativo, se consolida mediante su participación en APPD que responden a desafíos país y que ayudan a resolver problemas estructurales. El reconocimiento público de participación termina dándole una ventaja competitiva al sector privado.

3.2.3. Sociedad civil organizada

Su misión como guardián del bien común se consolida mediante su participación en APPD. Más aún, las alianzas le permiten trascender el plano de vigilante y los posiciona como actores que, a través de su participación en APPD, contribuyen al desarrollo y el bienestar de las personas, familias y comunidades que se benefician de cada alianza en la que participan. Muchos de los grupos de la sociedad civil que participan en APPD son ONG. La reputación de esas ONG y otros grupos sociales aumenta y su representatividad se legitima y refuerza, mediante su participación en proyectos de desarrollo. A través de las APPD, esos grupos tienen mayor impacto y hasta pueden orientar e influir en el rumbo e intensidad de los cambios que generan dichas alianzas. En cuanto a las ONG, las APPD les pueden ayudar a desarrollar y a mejorar sus capacidades de gestión administrativa, técnica y de innovación.

4. Las APPD: una excelente inversión para el desarrollo sostenible de Costa Rica

El trabajo conjunto del sector público, el privado y la sociedad civil organizada, para contribuir al desarrollo sostenible, responde al principio de solidaridad y al ejercicio de responsabilidades sociales que son clave para lograr el bienestar de la sociedad costarricense.

A pesar de las buenas intenciones que priman entre los participantes en APPD, persisten obstáculos que muchas veces dificultan la adopción del esquema de APPD para enfrentar problemas estructurales. Algunos de esos obstáculos son la falta de interés y voluntad política para trabajar, de forma coordinada y articulada, con los sectores no gubernamentales. Esto limita radicalmente la posibilidad de construir una APPD, pues, como se analizó antes, el objetivo de éstas responde a la necesidad de enfrentar retos complejos que requieren de reformas estructurales, y que deben incluir al sector público por sus capacidades y responsabilidades de velar por el bienestar de la sociedad en general.

Diferencias culturales entre el sector público y los otros sectores pueden dificultar el llegar a un acuerdo que propicie el trabajo conjunto entre los sectores en el marco de una APPD. Los procesos de construcción de confianza son muy largos y onerosos y en el caso de Costa Rica, la participación del sector privado en el ámbito público es cuestionado por muchos grupos en la sociedad, lo que aunado a un marco legal rígido y que contiene leyes como la de Ley de Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N.º 8422, dificulta enormemente la construcción de los niveles de confianza requeridos para gestionar una APPD.

A pesar de las dificultades supracitadas, las APPD están tomando fuerza y ya son muchos los ejemplos que ilustran la importancia de ese esquema como instrumento para contribuir al desarrollo del país.

Un excelente ejemplo, lo constituye el trabajo de la Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad, conocida como ALIARSE, que se creó con la misión de promover APPD que contribuyan al desarrollo sostenible y la equidad en ejercicio de la responsabilidad social.

Con carácter ilustrativo, éstas son algunas de las APPD que lleva ALIARSE a cabo y que ponen de manifiesto la importancia de las APPD para desarrollo de Costa Rica:

Alianza para una mejor cultura vial, cuyo objetivo es generar una nueva cultura vial en la población de edad preescolar, primaria y secundaria, que incentive un cambio cultural en las futuras generaciones de usuarios del sistema de tránsito, fomentando, a su vez, el desarrollo de los hábitos seguros de desempeño en las vías de esta población en proceso de formación, en todo el territorio nacional.

Programa Vigilantes del Agua, que tiene como objetivo educar a los y las estudiantes de escuelas sobre el uso racional del agua y reducir el consumo del recurso hídrico en los centros educativos por medio de la mejora de la infraestructura de la red de distribución de agua.

Proyecto Lazos, que se centra en el funcionamiento de una unidad móvil para la detección temprana del cáncer de mama y que tiene como objetivo contribuir a disminuir la mortalidad por cáncer de mama en el país mediante la detección temprana y la atención oportuna de los casos positivos por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, entidad pública que tiene el mandato constitucional de asegurar la salud de la población.

La lista de ejemplos de APPD no es exhaustiva y se puede visitar el portal en Internet de ALIARSE; www.aliarse.org para conocer en detalle sobre las alianzas mencionadas y otras que abordan temas como el cambio climático, el cierre de la brecha digital, el reciclaje y la valoración de residuos sólidos y el mejoramiento de la empleabilidad de jóvenes a través de la enseñanza del inglés.

Algunas de las lecciones aprendidas por ALIARSE, a través de años de trabajo gestionando APPD, son importantes de tomar en cuenta para la formación futura de más APPD. Un primer reconocimiento es que las APPD conllevan procesos de construcción de confianza largos y costosos. Otro aspecto importante es que sin la participación activa y comprometida del sector público, las alianzas no son viables. Sin embargo, la poca experiencia en la gestión obliga a desarrollar

herramientas y capacidades de gestión en todos los sectores que participan en una APPD.

Los ciclos políticos son otro factor que afectan negativamente la eficiencia y eficacia de una APPD, al condicionar el tiempo de acción de las APPD para que encajen al periodo determinado de su gobierno. A veces, la misma naturaleza de los cambios necesarios hace que el periodo óptimo de una APPD trascienda el periodo del ciclo político. Otra de las grandes lecciones y que, por cierto es la que da pie a este libro, es la existencia de un marco legal complejo y débil para promover APPD, en donde existen dificultades para que parte del sector público pueda recibir recursos privados; también se presentan dificultades para que el sector privado pueda recibir recursos públicos que refuercen el funcionamiento de las APPD. La ausencia de incentivos fiscales es otro ejemplo de los múltiples obstáculos que dificultan la formación y gestión de APPD.

A pesar de esas dificultades, son más los beneficios que se han alcanzado mediante las APPD, que los costos que estas puedan generar. Escapa del objetivo de este capítulo el análisis de los impactos que tienen las APPD en el desarrollo del país, pero es importante resaltar el valor estratégico que ese esquema de acción tiene.

Muchas de esas alianzas generan valor para las partes que participan directamente y para otros

segmentos de la población que, aunque no participan, se benefician del funcionamiento de éstas. APPD que se ocupan del problema del manejo y reciclaje de residuos o que incidan en el uso racional del recurso hídrico o que mejoren hábitos y conductas en temas relacionados con la seguridad vial, son ejemplos de iniciativas que generan externalidades positivas, más allá de su ámbito de acción.

Otro aspecto por resaltar es que la experiencia demuestra que la búsqueda del bien común promueve la colaboración entre las partes y fortalece la figura de las APPD como medio que contribuye en esa búsqueda. También es importante recalcar que las APPD propician el intercambio de experiencias, conocimientos y la optimización de todo tipo de recurso, lo cual potencia, aún más, las contribuciones de diferentes organizaciones al desarrollo sostenible del país.

Sin temor a equivocarse, se puede concluir reafirmando el hecho de que las APPD son esquemas de gestión para el desarrollo que se enmarcan en un plano de ganar-ganar, generando valor para todas las partes y fortaleciendo la responsabilidad social del Estado y la gobernabilidad. Es por ello que las APPD son instrumentales para el desarrollo sostenible y la equidad de Costa Rica. En resumidas cuentas, las APPD representan una excelente inversión para el desarrollo sostenible de Costa Rica.

5. Bibliografía

Cardona, Randolph; Sariago, Laura. Guía Metodológica para la Formación y Gestión de APPD. 2010

Estado de la Nación 2013. www.estadonacion.or.cr

Estadísticas sobre pobreza. INEC. www.inec.go.cr

THE GREEN BOOK Appraisal and Evaluation in Central Government. Treasury Guidance. 2011.

The Partnering Initiative. The Partnering Toolbook. The International Business Leaders Forum: Reino Unido. 2003.

Zadek, S. The Civil Corporation. The New Economy of Corporate Citizenship. Earthscan Publications Ltd. Reino Unido. 2001.

ESTUDIOS DE CASO SOBRE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO

Daniela Blanco

La necesidad de promover el desarrollo de esfuerzos conjuntos entre los diversos sectores de la sociedad para superar los grandes desafíos sociales, ambientales y económicos, nunca ha sido mayor. La discusión sobre cuál sector, público o privado, debe asumir la respuesta a estos grandes desafíos ha quedado de lado. No se trata de más Estado o más mercado, sino de complementar esfuerzos para el logro del bien común.

Las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) surgen a partir del reconocimiento y comprensión de los diferentes sectores respecto a la inviabilidad de resolver por sí solos los grandes problemas que enfrentamos como sociedad, y el potencial de complementar recursos, competencias y conocimientos.

Las APPD son un instrumento que promueve la interacción de diferentes actores públicos y privados para el logro de objetivos de interés común. Son un mecanismo que permiten la cooperación del sector público, la empresa privada y la sociedad civil organizada, para generar impactos socio-ambientales y económicos, fomentar la escalabilidad de iniciativas innovadoras, y asegurar su sostenibilidad.

Es por ello que la búsqueda de respuestas innovadoras a los desafíos sociales, conlleva el establecimiento de APPD, que en Costa Rica, al igual

que en otros países del mundo, en los últimos años se han potenciado significativamente, debido a su alto impacto en las iniciativas de desarrollo y los beneficios que generan para las partes.

A continuación, se presentan dos estudios de caso que reflejan los importantes resultados de iniciativas desarrolladas por medio del trabajo colaborativo, en el marco de APPD. Ambos casos demuestran cómo se pueden maximizar los impactos por medio de las alianzas y, a su vez, promover cambios estructurales que fomentan nuevos hábitos de conducta de la población.

El primer estudio de caso, el Programa Vigilantes del Agua, refleja un tipo de alianza transaccional, con la participación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (MEP), el Sistema Coca Cola y ALIARSE, con el objetivo de generar una nueva cultura del agua. El segundo estudio de caso, la Alianza para la Educación Financiera entre el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y el grupo financiero BAC|CREDOMATIC, contribuye a la incorporación de la educación financiera en el currículo educativo nacional para fomentar hábitos responsables para las finanzas personales y familiares. Los dos estudios de caso dejan lecciones aprendidas que serán de utilidad para el desarrollo efectivo de APPD en el país.

Alianza público-privada: Programa Vigilantes del Agua

1. Introducción

Los grandes desafíos de la humanidad, debido a su complejidad, no pueden ser resueltos de forma individual. Solamente, la colectividad, en el marco de un trabajo colaborativo, es capaz de solventar, por ejemplo, los daños irreparables al medio ambiente, producto, entre otras causas, de malos hábitos de consumo de la población.

La escasez de agua constituye uno de los principales desafíos del siglo XXI, al que se están enfrentando ya numerosas sociedades de todo el mundo. Cerca de 1.200 millones de personas, casi una quinta parte de la población mundial, vive en áreas de escasez física de agua, mientras que 500 millones más se aproximan a enfrentar dicha situación (ONU, 2014).

En Costa Rica, el agua se ha convertido en un recurso en deterioro y está peligrosamente amenazado. En tan solo 50 años, el agua pasó de la abundancia a ser un recurso escaso y vulnerable. De acuerdo con el Estado de la Nación, 129.000 millones de litros de agua se malgastan por deterioros en infraestructura hídrica; lo anterior, producto, principalmente, de la mala condición de la tubería.

Con base en lo anterior, los grandes desafíos a nivel de consumo hídrico y la necesidad de las APPD para superarlos, se reproducen en el Programa Vigilantes del Agua (PVA), el cual se crea para reducir de los grandes consumos de agua que tienen los centros educativos públicos y a la deuda millonaria del Ministerio de Educación Pública (MEP) con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), producto de una infraestructura vieja y deteriorada y falta de educación ambiental, que perpetúan patrones de consumo insostenibles. A partir de esta situación, el AyA inicia un plan piloto en el 2003, en la Escuela República de Haití, el cual promueve la creación del PVA.

El PVA evolucionó a partir del 2006 en una alianza público-privada de carácter transaccional, cuyo objetivo es reducir en un 50% el consumo de agua de los centros educativos de mayor consumo. Se enfoca en dos áreas de trabajo: el programa educativo y los cambios de infraestructura. La alianza está conformada por el AyA como ente rector en el tema de agua, el MEP como rector en educación, ALIARSE como secretaría técnica, y el Sistema Coca Cola, entre otros actores privados, que aportan recursos para el fortalecimiento de los dos ejes de trabajo del programa.

A continuación se presenta un resumen de los impactos generados del programa al año 2014:

Tabla 1: Impacto Global de PVA

Programa Vigilantes del Agua	
Objetivo: Reducir en un 50% el consumo de agua de los centros educativos de mayor consumo por estudiante en el país.	
Socios: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Ministerio de Educación Pública (MEP), Sistema Coca Cola y ALIARSE	
Otras organizaciones que han apoyado el PVA	Fundación MAPFRE, CEMEX, AMANCO, INTEL.
Año de inicio	2003
Centros educativos impactados a través del programa educativo	935
Vigilantes del agua graduados	23.375
Centros educativos impactados en el componente de infraestructura	79
Estudiantes impactados con el componente de infraestructura	70.657
Estudiantes impactados directa e indirectamente	+374.000
Litros ahorrados	432.051.333
Equivalente a piscinas olímpicas	173
Litros por centro educativo ahorrados anualmente en promedio	5.469.004

Fuente: Elaboración propia, con base a los resultados del Programa Vigilantes del Agua.

2. Contexto y necesidad de la creación de la alianza

2.1. Objetivos e importancia

En el año 2003, el AyA desarrolló el Plan Piloto denominado Asesorías técnicas en las instalaciones mecánicas de la red interna de agua potable; con esto se pretendía evaluar y mejorar los índices elevados de morosidad y falta de conciencia sobre el uso racional del agua potable en los centros educativos públicos a escala nacional.

Con base en lo anterior, se realizó la selección de los cinco centros educativos con mayor consumo de agua potable por estudiante, para la implementación de un programa de reducción de consumos, valorando aspectos como desperdicio de agua por fugas internas y uso irracional del agua por parte de estudiantes y personal de los centros educativos.

En coordinación con los directores y miembros de las juntas de educación de cada centro educativo seleccionado, se realizaron diagnósticos preliminares de las redes internas de agua potable; a partir del diagnóstico, se recomendó la instalación de dispositivos de cierre automático y ahorradores de agua, como mejoras en las instalaciones físicas. Con los cambios realizados, se lograron obtener ahorros de agua significativos.

Seguidamente, el 28 de julio del 2006, AyA firmó un convenio con el MEP, mediante el cual se creó el compromiso de ambas instituciones, de velar y facilitar el uso óptimo del agua potable en todos los centros educativos del país. De esta manera surge el Programa Vigilantes del Agua (PVA). El PVA cuenta con dos componentes: el cambio de infraestructura física y la educación ambiental. En la Cláusula Sexta de dicho convenio se establece que el AyA impartirá un programa de capacitación y sensibilización para crear

una nueva cultura de conservación del agua, la cual sustenta el Programa Técnico Educativo Vigilantes del Agua.

El objetivo del Programa Técnico Educativo Vigilantes del Agua es lograr la reducción de los consumos de agua en los centros educativos, mediante el aprendizaje técnico necesario para la detección y la reparación de fugas, y la promoción de un cambio de cultura en los niños y jóvenes, que propicie el uso racional del agua potable.

De la mano con la intervención del Programa Educativo, se realiza un asesoramiento técnico dirigido a las juntas de educación, con el fin de que se realicen las mejoras necesarias en cada centro para evitar los desperdicios de agua.

El PVA tiene una visión más allá de mejorar la morosidad o de reducir la factura del agua, pues aspira a educar a niños y jóvenes, de manera que se crea una nueva generación con mayor conciencia, responsabilidad y valoración del recurso hídrico, logrando así que se cambian los hábitos de consumo en sus escuelas y, de igual

manera, incidan en sus familias para la adopción de buenos hábitos de consumo.

A partir del convenio supra citado, el PVA se transforma en una alianza público-privada para el desarrollo (APPD), debido a la gran necesidad de apalancar recursos del sector privado para fortalecer el componente de infraestructura y el educativo del programa.

Para su funcionamiento, el PVA se sustenta en una APPD, donde interactúan diferentes actores como la Fundación ALIARSE administradora de los recursos externos, encargada de fortalecer y expandir el PVA-, el Sistema Coca Cola -socio estratégico del componente de mejora de infraestructura de los centros educativos-, así como la Fundación Mapfre -colaborador para el desarrollo del componente de educación ambiental-.

De esta forma, el PVA, desde su creación, ha sufrido transformaciones importantes, que lo caracterizan por ser una APPD, en la cual existe complementariedad de recursos, competencias y riesgos entre los actores participantes.

Figura 1: Socios y roles del PVA



Fuente: Elaboración propia, con base en el Programa Vigilantes del Agua.

3. Organizaciones participantes

A continuación se describen los roles y responsabilidades de cada uno de los socios del PVA.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

El AYA como rector en el tema del agua a escala nacional es el responsable de ejecutar y promover el PVA en el país. El AyA cuenta con recursos para el desarrollo efectivo del programa en general; sin embargo, debe apoyar esfuerzos con los otros socios, para la obtención de fondos que permitan fortalecerlo y expandirlo.

Además, el AyA es el encargado de la selección de los centros educativos por impactar anualmente y de la pre identificación de los proveedores que podrán participar en el programa, de acuerdo con los criterios de calidad designados.

La institución tiene las siguientes responsabilidades: identificación de necesidades, identificación, seguimiento y evaluación de los proveedores, implementación del programa de educación ambiental, evaluación y certificación de ahorros, y por último, la promoción del programa en los centros educativos y con los diferentes grupos de interés.

ALIARSE

ALIARSE es una fundación sin fines de lucro, que promueve la construcción y gestión de APPD. Para efectos de PVA, ALIARSE cumple el papel de secretaría técnica y administradora de los fondos obtenidos para el desarrollo del PVA. Más aún, como secretaría técnica, ALIARSE es la responsable de apoyar los esfuerzos de expansión del PVA, así como buscar nuevas fuentes de financiamiento para fortalecer el componente educativo.

Ministerio de Educación Pública (MEP)

El MEP es el encargado de seleccionar los centros educativos que serán impactados en el programa

y al mismo tiempo dar autorización para la implementación del PVA; ambas acciones se realizan por medio del convenio AyA-MEP. Dicho convenio, además del compromiso del MEP para el pago de la deuda con el AYA, contiene un componente educativo ambiental, por medio del cual el PVA, sustenta sus acciones.

Centro educativo

Los centros educativos, como contraparte del MEP, son un actor fundamental para la ejecución del programa. Los centros educativos, por medio de sus juntas de educación, aportan la contrapartida para los cambios de infraestructura hídrica que se llevan a cabo en el centro educativo respectivo. El aporte económico que realiza la junta de educación es equivalente al menos al 25% del costo total de la obra. La junta de educación es la encargada de facilitar el acceso y aprobar al proveedor que realizará la obra.

Por otro lado, el director del centro educativo debe designar a los profesores responsables del Programa Técnico-Educativo Vigilantes del Agua, que serán los encargados de multiplicar y distribuir el contenido impartido a los vigilantes del agua, a la totalidad de los estudiantes del centro educativo.

Sector privado

El sector privado está representado principalmente por el Sistema Coca Cola, que anualmente, desde el 2009, aporta recursos, sobre todo, para el cambio de infraestructura en el sistema hídrico de los centros educativos, así como para el desarrollo de herramientas innovadoras que complementen y mejoren al programa educativo. Aparte del Sistema Coca Cola, otras empresas supra mencionadas, han realizado aportes al PVA, tanto para maximizar el impacto del sistema educativo como para el cambio de infraestructura del sistema hídrico.

Las empresas socias del PVA participan en el proceso de la toma de decisiones para la inversión de recursos y en la evaluación de los resultados que se obtienen anualmente.

Proveedores

Los proveedores, a pesar de no ser socios formales de la iniciativa, desempeñan un rol de vital importancia para el PVA, al ser los ejecutores finales del componente de infraestructura; por lo tanto, están obligados a cumplir con los criterios de calidad que el AyA estipula.

Los proveedores de la iniciativa deben dar una garantía mínima de cinco años de los dispositivos instalados y realizar las reparaciones de los productos dañados o que presenten problemas en un máximo de tres días. Los proveedores son contratados por la junta educativa, siguiendo los procedimientos de contratación administrativa que establece el reglamento de juntas.

4. Proceso de la creación del Programa

En el año 2003, a través del plan piloto Asesorías técnicas en las instalaciones mecánicas de la red interna de agua potable, el AyA logra obtener información importante sobre los elevados índices de desperdicio de agua, morosidad y la falta de conciencia ambiental presente en centros educativos del país. Por medio de la aplicación del proyecto piloto en la Escuela República de Haití, con equipo donado por la empresa Docol, se obtuvieron importantes resultados de ahorro, reduciendo el consumo de agua por mes por estudiante de 950 a 450 litros.

A estos resultados, se unen las grandes deudas en facturación por consumo de agua que el MEP poseía con el AyA, las cuales, en total, ascendían antes de la firma del convenio, a más de 600 millones de colones. De esta forma, ambas instituciones acuerdan un arreglo de pago a cuatro años, con la condición de mantener la facturación al día. Así, el MEP apuesta a la educación de los estudiantes y personal docente-administrativo para evitar el desperdicio del consumo del agua. El resultado de este proceso de negociación genera la firma del convenio entre el AyA y el MEP.

Seguidamente, en el 2008, el Sistema Coca Cola se acerca al AyA para apoyar los esfuerzos realizados por PVA. Para este año, gracias a la donación de Coca Cola, se impacta de manera positiva a cuatro centros educativos, los cuales son subvencionados directamente por esta empresa.

Finalmente, para el 2009, ALIARSE se une a la iniciativa por su conocimiento y experiencia en el tema de APPD, la cual fue considerada la organización más recomendable para facilitar la gestión entre las instituciones públicas y el sector privado. Esto, aunado al incremento de los aportes del Sistema Coca Cola y otras empresas al PVA, ALIARSE ingresa al PVA como secretaria técnica y administrador de los fondos. A partir de este año, la alianza AyA, MEP, ALIARSE y Coca Cola elaboran el plan de trabajo anual para la sensibilización de los estudiantes y cambios en infraestructura, en pro de una nueva cultura de conservación del agua.

5. Actividades del PVA

El PVA tiene como objetivo la reducción anual del consumo de agua en al menos un 50%, por medio de sus dos componentes: cambios de infraestructura del sistema hídrico y la educación ambiental. El PVA ha sobrepasado las expectativas iniciales, puesto que ha alcanzado ahorros hasta de un 67%. A continuación se detallan las actividades realizadas, resultados e impactos para cada uno de los componentes:

5.1. Cambios en infraestructura del sistema hídrico

5.1.1. Procesos y actividades

El componente de infraestructura tiene como objetivo principal la reducción del consumo de agua potable en los centros educativos, por medio de la sustitución, parcial o total, de la infraestructura del sistema hídrico. Este proceso contiene tres focos de acción: ahorro, salud y abastecimiento.

Para garantizar el ahorro de agua potable, entre las principales reformas que realiza el PVA están los cambios en las tuberías, la instalación de dispositivos ahorradores de agua y el reemplazo de los servicios sanitarios y orinales de los centros educativos.

Los centros educativos del PVA, en la mayoría de los casos por ser infraestructuras viejas, presentan tuberías de hierro galvanizado, las cuales, se herrumbra con el paso de los años, externo e internamente. Lo anterior causa la contaminación del agua potable para consumo, lo que ocasiona enfermedades gastrointestinales. Otro grave problema de estas tuberías es que se encuentran bajo tierra, lo cual dificulta la detección de fugas.

Por esta razón, el PVA, reemplaza las tuberías de hierro galvanizado por tuberías de polipropileno. Este material cuenta con una vida útil de más de 50 años y garantiza la salud de los estudiantes, profesores y personal administrativo en cada centro educativo donde participa el Programa.

Los servicios sanitarios también representan uno de los principales focos de atención de los centros educativos; el PVA reemplaza servicios sanitarios que consumen de 14 a 17,5 litros por descarga, por dispositivos de 4,8 litros, lo que reduce a más de 10 litros el consumo de agua. Además, los servicios sanitarios de hombres cuentan con orinales tipo pileta, que constantemente está descargando agua. Este viejo y tradicional sistema llega a consumir de 6 a 8 estañones de agua en 24 horas. Estas piletas se sustituyen por orinales waterless, lo cual deriva en reducciones considerables de consumo.

Finalmente, en el componente de infraestructura, el PVA instala grifos temporizados en el comedor, piletas de aseo, bebederos y lavatorios. Los

nuevos dispositivos instalados cuentan con sistemas antivandálicos, para asegurar la integridad de la nueva infraestructura implementada.

La buena salud de los estudiantes y personal docente-administrativo es otra gran prioridad de los centros educativos, ya que consumen agua potable en los lavatorios de limpieza o servicios sanitarios. Por esta razón, para conservar la higiene y salud de los usuarios, se construyen piletas con grifos temporizados, exclusivamente para consumo de agua potable.

Por último, un foco importante del componente de infraestructura es el abastecimiento, el cual es una necesidad no solo en los centros educativos, sino a escala mundial.

En este sentido, el PVA procura el abastecimiento de agua por medio del Sistema de Respaldo de Agua Potable, el cual instala tanques de polietileno de 2.500, 5.000 y 10.000 litros, de acuerdo con la cantidad de estudiantes. Con la instalación de los tanques, se abastece el agua de 1 a 2 días, en caso de escasez, lo que garantiza el funcionamiento normal del centro educativo.

Además, el PVA instala el Sistema de Agua Pluvial, el cual permite conectarlo a los grifos de riego, baños y grifos de limpieza. El agua de lluvia recolectada a través de este sistema, no se utiliza para consumo.

5.1.2. Resultados e impacto

En su componente de infraestructura el PVA gracias al apoyo del Sistema de Coca Cola y bajo la administración de ALIARSE ha impactado, desde el 2009, a 79 centros educativos. A continuación se presenta en detalle los resultados obtenidos anualmente por el Programa:

Tabla 2. Impacto del componente de infraestructura del PVA 2009-2014

Año	Centros educativos	Beneficiarios	Ahorro anual en litros	% de Ahorro anual
2009	8	8500	46.020.000	50%
2010	8	6000	47.952.000	50%
2011	14	13.837	50.916.000	50%
2012	14	12.033	70.873.333	57%
2013	13	17.226	110.930.000	64%
2014	17	13.061	105.360.000	67%
Total	79*	70.657	432.051.333	

Fuente: Elaboración propia, con base en certificación de resultados del AyA.
*Incluye 5 centros educativos intervenidos por el AyA entre el 2003 y el 2009.

En promedio, por centro educativo se han ahorrado 5.469.004 de litros de agua anuales, además, el ahorro total generado equivale a 173 piscinas olímpicas.

estudiantes. Producto del cambio en los hábitos de consumo, se logrará una reducción en los consumos de agua potable y, mediante la educación, se contribuirá a gestar una nueva cultura que valore y proteja el recurso hídrico.

5.2. Componente técnico-educativo

El programa educativo cuenta con cuatro módulos:

5.2.1. Proceso y actividades

El objetivo del componente técnico-educativo Vigilantes del Agua es lograr la reducción de los consumos en los centros educativos, mediante el aprendizaje técnico en detección y reparación de fugas, y la promoción de un cambio de cultura en los niños y jóvenes, que fomente el uso óptimo y racional del agua potable.

El PVA está compuesto por una serie de talleres y giras técnicas, coordinadas, en primera instancia, con el director del centro educativo, quien designa a un educador encargado del programa y un grupo de 25 niños y jóvenes que serán los líderes ambientales de la institución. La misión de ese grupo es actuar como agentes multiplicadores en sus respectivas escuelas o colegios, para así traspasar los conocimientos adquiridos en los talleres y giras técnicas a sus compañeros, logrando así que el consumo responsable del agua potable sea una disciplina en todos los

Figura 2.
Programa Técnico-Educativo del PVA



Fuente: Elaboración propia, con base en el Programa Vigilantes del Agua.

Además, se realiza una gira con los estudiantes a la planta de potabilización, para que experimenten en la práctica el proceso de potabilización del agua desde la naciente.

5.2.2. Resultados e impacto

Del ahorro generado en los centros educativos, se estima que el 20% es producto del programa técnico-educativo, y el 80% es resultado de los

cambios en infraestructura, lo cual asegura, en el largo plazo, un impacto multiplicador y el desarrollo de buenos hábitos en los estudiantes.

El programa educativo del PVA tiene un alcance mayor al componente de infraestructura, al llegar a 935 centros educativos, graduando a 23.375 vigilantes del agua e impactando a 374.000 usuarios directos e indirectos. A continuación se detalla el impacto anual del programa:

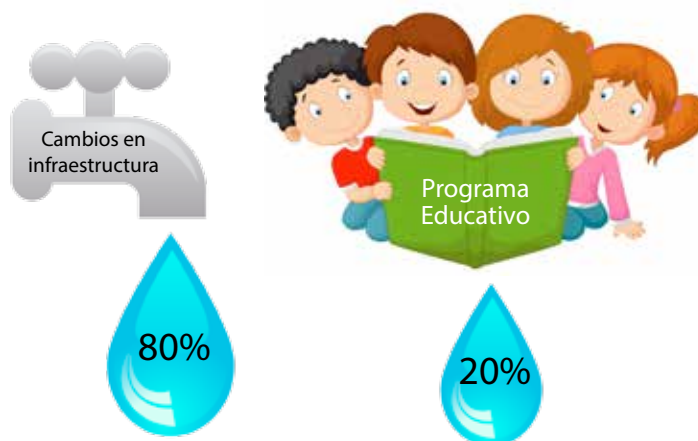


Tabla 3. Impacto del Programa Educativo del PVA 2009-2014

Año	Centros educativos	Vigilantes del Agua Graduados
2007	20	500
2008	50	1.250
2009	85	2.125
2010	120	3.000
2011	120	3.000
2012	200	5.000
2013	200	5.000
2014	140	3.500
Total	935	23.375

Fuente: Elaboración propia, con base en certificación de resultados.

*Incluye 5 centros educativos intervenidos por el AyA entre el 2003 y el 2009.

Por último, con el objetivo de complementar e innovar el programa educativo del PVA, se han desarrollado productos específicos que contribuyen al desarrollo de las capacitaciones. Algunas herramientas elaboradas son:

- Sitio web: www.vigilantesdelagua.com
- Videojuegos: vigilantes del agua, La Gotita y Las aventuras de Gotita
- Historieta Ecopatrulla
- Obra de teatro Ecopatrulla salvando a Gotita

Durante el 2014, se realizaron 12 funciones de la obra de teatro Ecopatrulla salvando a Gotita, lo que sensibilizó a 3.432 estudiantes de primaria y personal docente-administrativo.

6. Financiamiento del PVA

El PVA, en su componente educativo, es principalmente financiado por recursos del AyA; sin embargo, con el aporte de la empresa privada

se ha logrado crear herramientas que refuerzan el Programa.

En relación con el componente de infraestructura, esta se financia por medio de contrapartidas del sector privado y de las juntas de educación. Los fondos del sector privado provienen, mayoritariamente, del Sistema Coca Cola, que aporta, desde el 2009, recursos financieros para la contrapartida del PVA; los recursos adicionales necesarios para la ejecución del Programa son aportados por las juntas de educación de los centros educativos.

En sus inicios, el PVA aportaba el 75% de la inversión total y las juntas de educación el 25% restante; para el 2013 y 2014 la contrapartida se ha incrementado, en la cual, por cada dólar invertido, las juntas de educación aportan tres veces el monto invertido por el sector privado. Esta situación ha sido positiva para el Programa, ya que ha permitido aumentar el alcance del PVA. A continuación se presenta el detalle de la inversión y contrapartida realizada por el sector privado al PVA del 2009 al 2014.

Tabla 4. Inversión del Sector Privado en el PVA

Año	Inversión en infraestructura	Inversión en el programa educativo	Total
2009	\$ 78.000	-	\$ 78.000
2010	\$72.000	-	\$72.000
2011	\$106.052	-	\$106.052
2012	\$80.000	-	\$80.000
2013	\$85.000	\$20.000	\$105.000
2014	\$112.000	\$43.000	\$155.000
Total	\$533.052	\$63.000	\$596.052

Fuente: Elaboración propia, con base en el Programa Vigilantes del Agua.

Nota: Solamente incluye aportes del sector privado. No incluye aportes técnicos, financieros y humanos del AyA y de las juntas educativas.

Es importante mencionar, que el aporte de las juntas educativas y del AyA al PVA, asciende aproximadamente a US\$329.900 al año.

7. Lecciones aprendidas que arroja esta experiencia de alianza

En términos generales, la relación entre el AyA, MEP, ALIARSE, Sistema Coca Cola y otras organizaciones privadas ha sido muy positiva. Con el MEP hay dos aspectos por resaltar. Primero, ha cumplido con el convenio establecido en el 2006, logrando no solamente la cancelación de la deuda que mantenía con el AyA, sino, también, la maximización del PVA, al obtener ahorros superiores a los establecidos en los indicadores, e impactar a más de 374.000 usuarios directos e indirectos.

Por otro lado, la alianza formalizada con el sector privado ha sido clave para continuar y ampliar el alcance del PVA. ALIARSE, además de administrar los fondos, ha asumido un papel de broker entre los diferentes actores públicos y privados en la iniciativa. Resultado de este rol, se han canalizado recursos importantes para la innovación y la complementariedad de recursos al PVA.

A la luz de esta experiencia, se derivan las siguientes lecciones aprendidas en relación con el proceso de creación e implementación de la alianza:

El PVA cuenta con un alto compromiso de las organizaciones socias, las cuales, al complementar recursos, han desarrollado diversas acciones para el logro de objetivos comunes.

El PVA ha desarrollado alianzas con varias organizaciones; sin embargo, es importante potenciar nuevas alianzas con otros actores públicos y privados que comprometidas con los objetivos del PVA, que permitan maximizar el alcance y los impactos. Por ejemplo, las Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS), mediante su incorporación, permitirían implementar el PVA en centros educativos regulados por estos entes, o bien, más empresas privadas

que puedan aportar no solamente recursos financieros, sino también técnicos.

El proceso de trabajar con organizaciones cuya razón de ser y objetivos son totalmente diferentes, ha sido un proceso de aprendizaje, de respeto y valoración de las diferencias, de creación de confianza y de flexibilidad. El liderazgo del AyA y la intermediación de ALIARSE han sido vitales para la búsqueda de intereses comunes y alcanzar los objetivos del PVA.

El PVA ha evolucionado a una alianza de tipo transaccional. Por lo tanto, con el objetivo de madurar la relación existente, es importante que se transforme en una alianza de corte integrativa, donde exista mayor integración de todos los actores en la toma de decisiones, solución de conflictos y compartición de los riesgos.

8. Conclusiones

Hay un avance significativo en la promoción de la figura de alianzas público-privadas para el desarrollo en el PVA. Evidencia de lo anterior es la evolución de los roles y la interacción de los socios desde su creación en el 2003. El AyA, como líder y rector en la materia, y ALIARSE han jugado un papel fundamental en la creación de estas relaciones y generación de confianza entre los socios.

En ese sentido, facilitar el entorno para que cada uno de los socios aporte lo mejor de sí, generará un marco propicio para la innovación. De esta forma, contrapartes de la alianza, crearán para el PVA y para cada uno de ellos, ventajas comparativas y competencias.

No obstante, el reto futuro es grande y debe estar enfocado hacia la innovación y la sostenibilidad del Programa, para asegurar que los beneficios de éste alcancen a todos los centros educativos

del país. Para ello, se están realizando estudios de viabilidad técnica, financiera y legal para crear un Bono de Impacto Social del PVA.

Adicionalmente, la gestión de actores de interés clave, como juntas de educación, proveedores y personal docente-administrativo, puede marcar la diferencia y generar compromiso y apropiación de estos grupos al PVA. Lo anterior apoyará la promoción de los cambios de conductas en toda la cadena de valor del PVA y, por ende, se obtendrán mayores porcentajes de ahorro del recurso hídrico.

Finalmente, a pesar de la dificultad en sus inicios para la formación de la alianza, el PVA ha logrado implementar con los socios una relación de trabajo permanente, donde se complementan recursos, se crea un área de interés común entre las partes y se ejecutan las acciones estratégicas del PVA, conforme a los principios fundamentales de las alianzas: transparencia, compromiso, beneficio mutuo, respeto a las diferencias, flexibilidad y equidad. El resultado de lo anterior se refleja en los grandes porcentajes de ahorro de recurso hídrico logrados en los centros educativos y en la creación de una nueva cultura del agua en los niños y jóvenes.

Bibliografía

Alvarado, Maureen. Reseña histórica Programa Vigilantes del Agua. 2012.

Vigilantes del Agua. Sitio web. www.vigilantes-delagua.com

Fundación Coca Cola. Informe de resultados. 2009-2013

Fundación Coca Cola. Informe Financiero. 2009-2013.

Programa Estado de la Nación e INEC. 2013. Indicadores cantonales. San José, Programa Estado de la Nación e Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Varela, I. (2007). Estudio de la gestión municipal del agua: enfoque de "gestión de la demanda del agua" en Costa Rica y en países con mayor grado de gestión del recurso hídrico. Instituto Tecnológico De Costa Rica (ITCR).

Entrevistas

Alvarado, Maureen. Asistente Subgerencia Gestión de sistemas periféricos y Coordinadora del Programa Vigilantes del Agua. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

Llodio, Aitor. Director Ejecutivo, ALIARSE.

Rodríguez, Christian. Gerente, SICA.

Alianza para la Educación Financiera entre el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y BAC|CREDOMATIC

1. Introducción

El presente estudio de caso analiza la alianza impulsada por el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (en adelante MEP), y el grupo financiero BAC|CREDOMATIC en Costa Rica, para incluir la educación financiera como parte del contenido curricular del sistema educativo nacional para los estudiantes de secundaria.

El desarrollo de una cultura de educación financiera es necesario para prevenir el endeudamiento nocivo para las personas, hogares y empresas. Un estudio publicado por el Semanario El Financiero en el año 2011, establecía que el 10% de las personas en Costa Rica destinaba más del 40% de sus ingresos al pago de sus deudas. En el 2013 el Estudio de Ingresos y Gastos de Hogares del INEC resaltaba, también, que una buena parte de los costarricenses gastaba más de lo que generaba.

En este contexto parece necesario educar desde tempranas edades a las nuevas generaciones, para crear una nueva cultura de las finanzas personales. Por ello, el MEP, con el apoyo de BAC|CREDOMATIC, tomó la iniciativa de generar un cambio profundo, en esta temática, a partir de las generaciones más jóvenes.

El presente estudio es el resumen del esfuerzo realizado colaborativamente por ambas organizaciones en los últimos ocho años para hacer realidad la visión de los jefes del MEP y de los vicepresidentes de BAC|CREDOMATIC, quienes comparten la idea de que, “independientemente de lo

que una persona quiera ser durante su vida adulta, sea cual sea su profesión, necesariamente se va a ver enfrentada a decisiones de inversión, ahorro y de gasto. Entramos en esta alianza con el MEP para realmente hacer una transformación profunda y que los estudiantes que se gradúen, tengan conocimientos de Educación Financiera”.

2. Contexto para el desarrollo de la relación entre el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y BAC|CREDOMATIC

BAC|CREDOMATIC como grupo financiero y con el firme compromiso de su alta gerencia, valoró diferentes formas de multiplicar el impacto del programa de Educación Financiera en Costa Rica. Los resultados obtenidos en los años anteriores habían sido satisfactorios; sin embargo, para lograr el objetivo de mejorar la salud financiera de toda la población costarricense, estos resultaban insuficientes. Por ello se consideró ideal proponer que la educación financiera fuera una asignatura impartida a los jóvenes del país.

En el 2007, BAC|CREDOMATIC tuvo la iniciativa de comenzar un proceso de análisis del currículo educativo de secundaria, encontrando que los temas financieros estaban ausentes del currículo educativo nacional. En este proceso, BAC|CREDOMATIC detecta una buena oportunidad para contribuir en la prevención del endeudamiento y el desarrollo de hábitos nocivos en el manejo de las finanzas personales; producto de

esa revisión, se realiza el acercamiento con el Ministerio de Educación Pública.

Para este mismo periodo, el MEP estaba planteando la necesidad de llevar a cabo ciertas reformas al sistema educativo nacional. En esa coyuntura, durante la primera gestión del entonces ministro de Educación, a Dr. Leonardo Garnier (2006-2010) se optó por reconceptualizar la materia de Educación para el Hogar, cuyo currículo educativo, impartido desde sétimo hasta noveno año de secundaria, se consideró, por parte del MEP, desactualizado y poco acorde con las necesidades reales de las nuevas generaciones.

Asimismo, el MEP diseñó el programa de Ética, Estética y Ciudadanía, y en sustitución de la asignatura de Educación para el Hogar, adoptó el concepto de Educación para la Vida Cotidiana.

El diseño del programa, Ética, Estética y Ciudadanía incluía el interés del MEP por ofrecerles a los estudiantes conceptos y conocimientos adaptados a las necesidades que tendrán de adultos, los cuales, oportunamente, coincidieron con la preocupación por parte de BAC|CREDOMATIC de contribuir con el objetivo de lograr una población capaz de administrarse económicamente según sus necesidades personales.

El Dr. Leonardo Garnier, exministro de Educación Pública de Costa Rica, mencionó que “el

componente de finanzas personales y familiares nació de un proyecto que llamamos Ética, Estética y Ciudadanía, que busca que los estudiantes, aprendan a vivir y a convivir. Incluimos varias asignaturas para transformar los currículos de forma que realmente fueran útiles para las vidas de las y los estudiantes. Un tema crucial en la vida de las personas es la Educación Financiera”.

De esta forma, los altos ejecutivos del grupo financiero citado y los jefes del Ministerio llegan al acuerdo de incluir un componente de finanzas personales y familiares que desarrollaría BAC|CREDOMATIC y que apuntara, entre otras cosas, al desarrollo de capacidades para el manejo adecuado de los productos y servicios que ofrece el sector financiero, el uso de forma oportuna y conveniente del dinero, la toma de decisiones acertadas, el desarrollo de presupuestos, la promoción del ahorro, el uso responsable del crédito y la prevención de los efectos negativos del endeudamiento excesivo. Se propone, también, que los beneficiarios de esta nueva educación sea la población joven de todos los colegios públicos académicos del país, debido a que estos se convertirán en parte de la futura fuerza laboral y económica nacional.

Como objetivos, ambas partes se plantearon lograr las metas que perseguía el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, tal y como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 1: Contribución al cumplimiento de objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica , 2006-2010, Sector Educación

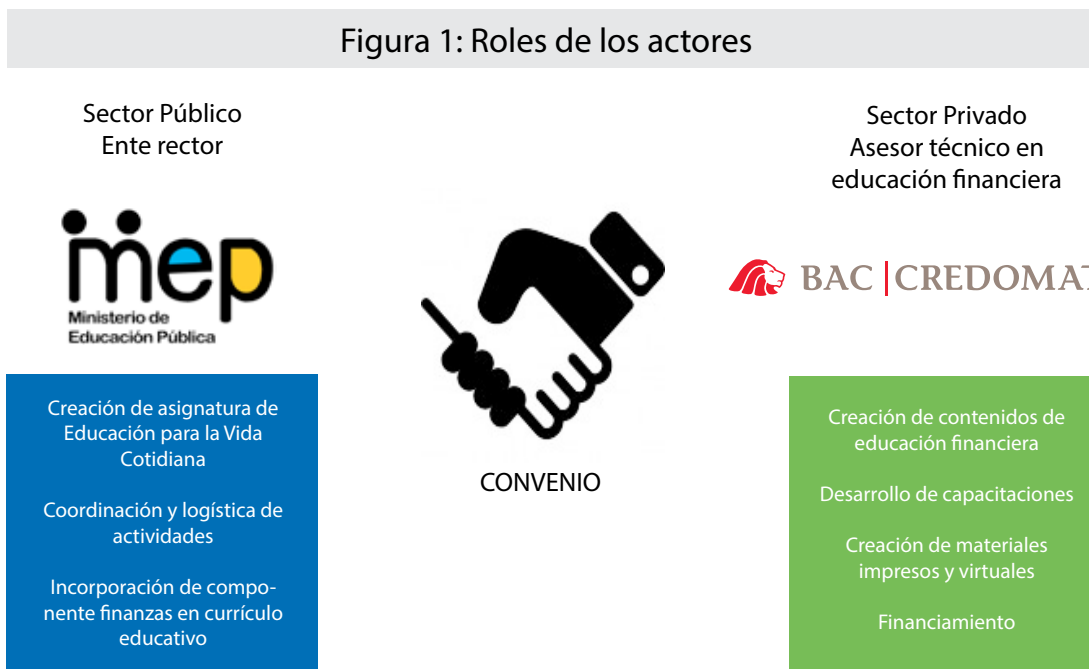
Meta Sectorial	Indicador	Contribución
Establecer un modelo curricular que fortalezca la calidad y la pertinencia de la educación, para la creación de las capacidades humanas necesarias para competir e integrarnos a la economía global a base de productividad, ingenio, conocimiento y destreza.	Número de estudiantes formados en temas de educación financiera.	Ciudadanos dotados de mejores capacidades para la administración de sus finanzas personales, incremento del ahorro y disminución en las deudas.

Fuente: Elaboración propia, con base en MIDEPLAN (2006) e información otorgada por BAC|CREDOMATIC.

3. Organizaciones participantes

La alianza público-privada que analiza el presente estudio de caso está compuesta por el

Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y el grupo financiero BAC|CREDOMATIC. A continuación se detallan sus características y roles dentro de la alianza:



Fuente: Elaboración propia, con base en información otorgada por el MEP y BAC|CREDOMATIC.

Ministerio de Educación Pública

El Ministerio de Educación Pública (MEP) es la institución pública que vela por la educación en el país. Como ente rector de todo el sistema educativo, al MEP le corresponde promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia, que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social.

En su condición de ente rector, el MEP se encarga de aprobar los contenidos incorporados en el currículo educativo de la asignatura de Educación para la Vida Cotidiana, así como la coordinación y logística de capacitaciones de docentes con el apoyo de BAC|CREDOMATIC. Además, el MEP validó y reguló metodologías, diseños y procesos de capacitación. Es decir, su papel fue de guía, tomando en cuenta su experiencia en temas de educación, perfiles de poblaciones, necesidades de los programas, necesidades de los docentes, de los estudiantes y de las oficinas regionales. En el ámbito interno, se puede recalcar la labor

de áreas específicas tales como la Dirección Académica y Departamento de Educación Técnica, secciones en las cuales se desarrollaron los programas de estudios más fuertes de la alianza. La especialidad Banca y Finanzas para Colegios Técnicos Profesionales y la materia Finanzas Personales y Familiares para la Vida Cotidiana en colegios públicos académicos.

Grupo BAC|CREDOMATIC

BAC|CREDOMATIC es un grupo financiero Centroamericano, con operaciones en banca, tarjetas de crédito, puestos de bolsa, seguros, administración de fondos de pensión y otros servicios financieros. La sede principal está en Costa Rica y tiene presencia en todos los países desde México hasta Panamá.

La misión del grupo BAC|CREDOMATIC es facilitar, con excelencia, el intercambio y financiamiento de servicios financieros, a través de sistemas de pago y soluciones financieras innovadoras y rentables que contribuyan a generar riqueza, a crear empleo y a promover el crecimiento económico sostenible y solidario de los mercados donde opera.

BAC|CREDOMATIC se dedica a la intermediación financiera, mostrando hasta la fecha su liderazgo en América Central. Sus operaciones regionales le permiten llegar a diversos sectores de la población, mediante más de veinte mil colaboradores en más de 492 puntos de servicio y más de 1200 ATM en las principales ciudades.

Con más de tres millones de clientes activos y más de 2,8 millones de tarjetas de crédito y débito colocadas en el mercado, BAC|CREDOMATIC es el líder en los medios de pago que favorece la inclusión financiera de las personas y dinamiza las economías

locales, a través de la generación de empleo y la utilización por parte de las personas de sus servicios financieros.

BAC|CREDOMATIC, como el asesor técnico en educación financiera de la alianza, ha liderado el desarrollo de los contenidos sobre educación financiera incorporados en el currículo educativo del MEP y las capacitaciones a docentes de la asignatura supracitada. Los principales logros alcanzados en el marco de la alianza son el desarrollo del currículo del Técnico Medio en Banca y Finanzas y la incorporación del curso Finanzas Personales y Familiares en la asignatura de Educación para la Vida Cotidiana, para los estudiantes de noveno año de colegios públicos académicos, con el desarrollo de materiales y capacitación de docentes vinculado a la realización de estas dos reformas.

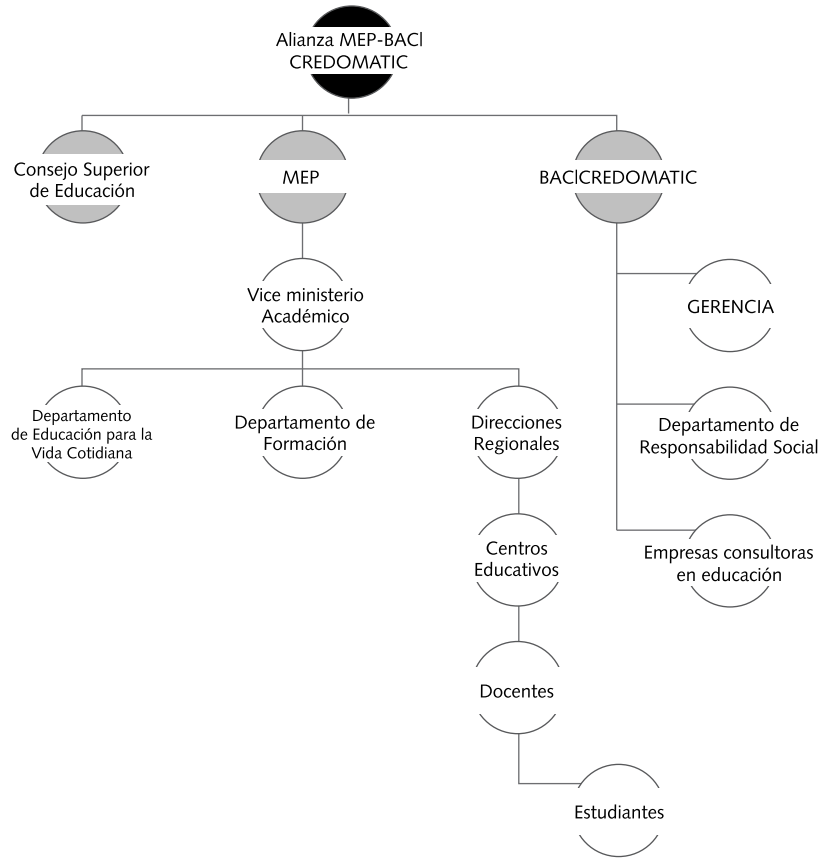
El rol de BAC|CREDOMATIC fue de apoyo a los procesos o reformas educativas en temas de educación financiera. La creación de materiales para los procesos de capacitación, los diseños de capacitación y facilitadores fueron asumidos por la empresa. Este esfuerzo siempre se realizó de la mano con el Ministerio de Educación, entidad responsable del diseño curricular y procesos internos.

4. Proceso de creación de la alianza

Luego de desarrollar varios proyectos conjuntamente y en vista de otras necesidades que surgieron en el MEP⁴³, ambas partes consideraron conveniente suscribir un convenio de cooperación en el año 2009, que facilitara la ejecución de proyectos y actividades y promover así, la mejora en la calidad de la educación formal en Costa Rica, específicamente mediante la integración de la educación financiera

43. Además del componente de finanzas personales y familiares incluido en la nueva asignatura de Vida Cotidiana, surgieron en el MEP otras necesidades en el tema de educación financiera que fueron desarrolladas con BAC|CREDOMATIC, tales como la especialidad Técnico Medio en Banca y Finanzas, talleres exploratorios "El Dinero y las Finanzas Personales" de banca y finanzas, trabajo con líderes estudiantiles, entre otros.

Figura 2: Actores clave de la alianza MEP- BAC|CREDOMATIC



Fuente: Elaboración propia, con base en la alianza establecida entre el MEP y BAC|CREDOMATIC.

al sistema educativo público.

Este tipo de colaboración público-privada podría tipificarse como de ejecución paralela o transaccional, en la que el MEP y BAC|CREDOMATIC se mantienen independientes y llevan a cabo acciones complementarias y de forma coordinada.⁴⁴ En el marco del convenio se detallaron las responsabilidades conjuntas y de cada parte, y se definió

como objetivo general que ambas organizaciones unieran esfuerzos, para que a partir de diciembre del 2012 se incluyera en la nueva asignatura de Educación para la Vida Cotidiana, los contenidos de Finanzas Personales y Familiares, desarrollados por BAC|CREDOMATIC, con el apoyo de varias empresas consultoras en educación. A fin de que todos los estudiantes de noveno año de los colegios públicos académicos del país, tuvieran la oportunidad de

44. La Guía metodológica para la formación y gestión de alianzas público-privadas, desarrollada por la Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE).

acceder a cursos que les permitieran adquirir conocimientos y herramientas en materia de educación financiera, con altos niveles de calidad.

Para lograr el objetivo del convenio, fue necesario el involucramiento de los altos mandos de ambas organizaciones. El trabajo de la alianza se apoyó en departamentos específicos del MEP, como el Viceministerio Académico y el Departamento de Educación para la Vida Cotidiana, y requirió del aval de los contenidos desarrollados ante el Consejo Superior de Educación.

Entre otras actividades que se detallan en el convenio, BAC|CREDOMATIC diseñó, con el personal designado por el Ministerio, los cursos de formación de formadores, quienes tendrán a cargo la formación de otros profesores y la capacitación a docentes, quienes a su vez tendrán a cargo la educación financiera de los estudiantes. Con la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras del MEP, se diseñaron los programas de estudio, las mallas curriculares, los materiales educativos para alumnos y profesores, materiales audiovisuales, y otros materiales educativos de apoyo necesarios para el desarrollo de los programas y el alcance de los objetivos planteados en el convenio.

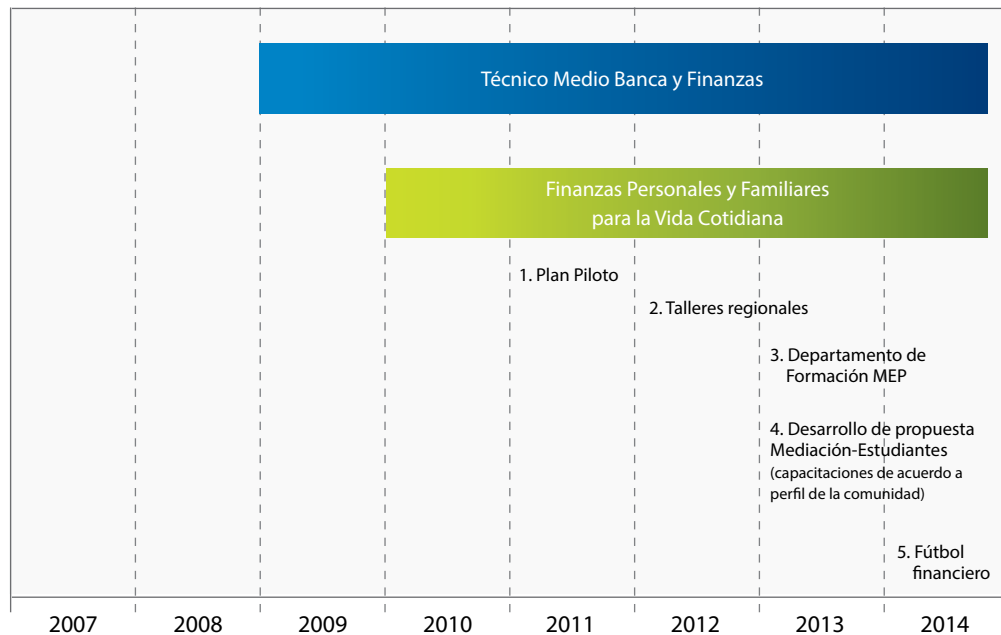
Adicionalmente, se necesitó de la colaboración y la coordinación con los directores de las direcciones regionales del MEP y de los centros educativos, quienes, mediante la gestión de aspectos logísticos, contribuyeron a facilitar las capacitaciones a las docentes y brindar también la información necesaria respecto al impacto logrado luego de éstas. El papel de las docentes consistió en ser las receptoras de las capacitaciones, y fueron también acompañadas durante distintos procesos para mejorar las metodologías de enseñanza a los estudiantes. Finalmente, los estudiantes de los centros educativos académicos del país constituyen el grupo de beneficiarios directos del trabajo de la alianza MEP BAC|CREDOMATIC y serán formados de este momento en adelante en el manejo de sus finanzas personales y familiares, producto del trabajo de ambas organizaciones en el marco de la alianza.

En el año 2010, el MEP confirmó la inclusión de los contenidos de Finanzas Personales y Familiares en el marco de la reforma de Educación para la Vida Cotidiana del Programa Ética, Estética y Ciudadanía, los cuales fueron aprobados a finales del 2011 por el Consejo Superior de Educación.

5. Actividades en el marco de la alianza

El desarrollo del currículo educativo de Finanzas Personales y Familiares pudo hacerse realidad gracias a los conocimientos ya generados y sistematizados anteriormente por BAC|CREDOMATIC, tomando como base el

Figura 3: Actividades y resultados



Fuente: Elaboración propia

Libro maestro de educación financiera: un sistema para vivir mejor, entre otros materiales.

A su vez, en el contexto de la ejecución del programa, el papel del MEP consistió en establecer los objetivos que deberían lograrse en el estudiante, alineando los contenidos desarrollados por BAC|CREDOMATIC con las grandes metas que persigue el Sistema Educativo Nacional, contribuyendo también con aspectos pedagógicos. Esta iniciativa se desarrolló a partir de dos grandes líneas de trabajo paralelo. La primera fue la ejecución de un plan piloto con 25 profesoras en 14 centros educativos, definidos por el MEP, y la segunda línea de trabajo fueron las capacitaciones a las 522

docentes de Educación para la Vida Cotidiana de los 350 colegios públicos académicos del país, quienes comenzaron a impartir el componente de Finanzas Personales y Familiares a partir de febrero de 2013.

El plan piloto tuvo como objetivo la identificación de elementos que contribuyeran a impartir con eficacia el componente de Finanzas Personales y Familiares a los estudiantes de noveno año, considerando aspectos como las edades de las docentes, su receptividad a nuevos temas, su acceso a Internet, niveles de alfabetización informática y sus conocimientos académicos.

Se dio seguimiento al plan piloto por medio de

visitas y llamadas a 19 de las 25 docentes capacitadas. En esta etapa, las docentes tuvieron la oportunidad de comentar su experiencia y, en su mayoría, se encontró que sienten satisfacción y gratificación con los nuevos contenidos, además de que pueden estimar y valorar la utilidad práctica que tiene el conocimiento y el manejo de las finanzas para sus vidas y para las vidas de sus estudiantes. Esta retroalimentación, aunque reflejó algunos retos para la alianza, fue medular para que las metodologías empleadas generaran capacidades y conocimiento en las docentes.

En el mes de junio del 2012, se dio inicio a la capacitación a las 522 docentes de Vida Cotidiana a escala nacional durante dos días. El personal por capacitar fue convocado a 16 direcciones regionales para la realización de 19 talleres, con la representación del Departamento de Vida Cotidiana del MEP. Estas docentes representan a más de 350 instituciones educativas de secundaria. Las capacitaciones beneficiaron a 4.084 jóvenes de todo el país.

Luego de haber facilitado los 19 talleres, el equipo a cargo identificó que la resistencia al programa se manifestó de forma minoritaria, al corroborar los resultados del plan piloto en torno a la pertinencia y utilidad de los contenidos desarrollados en el marco de la alianza.

Las metodologías aplicadas durante los talleres fueron percibidas como un apoyo para la enseñanza de los contenidos, y el material didáctico sirvió como un complemento a sus conocimientos académicos.

Para el 2013 se desarrollaron capacitaciones para reforzar temas, tales como interés, crédito e inversiones. También se creó un cuaderno de trabajo para las docentes que contiene actividades y dinámicas relacionadas con cada tema de la materia para utilizar durante sus clases. Los talleres regionales atendieron a 37.547 jóvenes de 249 colegios públicos académicos del país y

se capacitó a 329 docentes.

Adicionalmente, en el 2013, producto de los resultados alcanzados por la alianza, el Ministerio creó el Departamento de Formación, el cual tiene a cargo la formación de todas las docentes del país. Por último, para ese año, se realizó la Propuesta de Mediación de Estudiantes, cuyo objetivo es alinear las capacitaciones al perfil socioeconómico de las comunidades donde se ubican los diferentes centros educativos beneficiados por el programa, como, por ejemplo: familia asalariada urbana, familia empresaria, familia campesina, familia indígena. Para esta propuesta se llevó a cabo un taller en el que se capacitó a 29 coordinadoras regionales.

Por último, en el 2014, en el marco del Mundial de Fútbol, y en alianza con VISA Internacional, se crea el juego virtual Fútbol Financiero, que tiene como objetivo poner a prueba el conocimiento de los jóvenes sobre finanzas personales, mientras avanzan en el campo y anotan goles contra sus oponentes, aprenden sobre ahorro, presupuesto y el uso adecuado de los productos financieros, entre otros. A través de este juego virtual, se ha beneficiado a 40 colegios públicos académicos, más de 150 docentes y 4500 estudiantes.

La alianza MEP- BAC|CREDOMATIC para el periodo 2015-2016, se plantea tres retos que se describen a continuación:

- i. Seguimiento de la asignatura Finanzas para la Vida Cotidiana: la alianza como primer reto se plantea la promoción de la asignatura y resultados del 2013-2014, por medio del fortalecimiento del Departamento de Formación del MEP. Para esto se busca desarrollar materiales y realizar capacitaciones en línea, trabajar con las direcciones regionales del MEP para obtener un mayor alcance, realizar un intercolegial de Fútbol Financiero en los 40 colegios a los que se llegó con la alianza y por último incluir

Tabla 2: Resultados de la Alianza

	Público	Descripción	Resultados
Técnico Medio Banca y Finanzas	10.º - 11.º - 12.º Técnicos	Nace como resultado de una necesidad identificada por el MEP de formar a estudiantes en temas financieros, además de contabilidad, para contribuir a su empleabilidad.	2011-2014: 650 graduados. 2014: 700 matriculados 26 de 126 colegios técnicos en el país actualmente dan la especialidad.
Finanzas Personales y Familiares para la asignatura de Educación para la Vida Cotidiana	Dirigido a estudiantes de 9.º año en más de 1500 Colegios Académicos Públicos	En el 1.er semestre del año, los estudiantes de 9.º año reciben Educación Financiera, en temas como Planificación y Ahorro, Crédito, Tarjetas de Crédito y otros.	522 docentes de Vida Cotidiana capacitadas. Un promedio de 34.000 estudiantes preparado sobre el tema por año desde el 2013.
Fútbol Financiero	Dirigido a estudiantes de 9.º año de colegios públicos académicos	Fútbol Financiero es un videojuego que pone a prueba el conocimiento que tienen los y las jóvenes sobre finanzas personales.	40 Colegios públicos académicos en la GAM durante 2014. Benefició a más de 4500 estudiantes.

Fuente: Elaboración propia

en los videos de Profe en Casa un módulo sobre planificación, presupuesto, interés e inversión.

- ii. Educación Financiera transversal en Primaria: el MEP ha mostrado interés en incluir dentro de la nueva reforma planteada en el currículo de primaria, temas de Educación Financiera, a razón de que los programas tengan continuidad y no estén divorciados los temas que se estudian en primaria y secundaria.
- iii. Universidades-Formación a Futuras Docentes: para que el programa y la materia de Finanzas Personales y Familiares para la

Vida Cotidiana tenga continuidad y los procesos de actualización y formación sean más eficientes, es necesario que las nuevas docentes de la asignatura de Vida Cotidiana tengan una formación universitaria enfocada a las nuevas necesidades y conocimientos requeridos para dicho perfil después de la reforma que éste ha sufrido.

7. Mecanismos de evaluación de la alianza MEP-BAC|CREDOMATIC

La evaluación del impacto y avances de la alianza MEP-BAC|CREDOMATIC se ha llevado a

6. Matriz de Recursos y Financiamiento de la Alianza MEP-BAC|CREDOMATIC

Tabla 3: Recursos y Financiamiento

Organización/ Tipo de Recursos	Ministerio de Educación Pública	BAC CREDOMATIC
Humanas	<ul style="list-style-type: none"> • Mandos altos y medios • Directores de direcciones regionales • Directores de centros educativos • Docentes • Estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal de la Gerencia de Responsabilidad Social empresarial de BAC CREDOMATIC • Apoyo en ejecutivos para el desarrollo de materiales y para impartir las capacitaciones
Organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los contenidos, logística • Coordinación logística • Recomendaciones pedagógicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de material didáctico • Propuesta del programa y desarrollo de contenidos • Diseño del taller para capacitación a docentes • Desarrollo del contenido del currículo educativo
Financieros		US\$3 millones para el desarrollo de materiales y capacitaciones (a lo largo de ocho años de trabajo)

Fuente: Elaboración propia

cabo de distintas formas. De forma periódica se revisó la planificación de las actividades y objetivos que persigue la alianza, mediante reuniones entre los altos mandos de ambas organizaciones.

Adicionalmente, con el objetivo de validar las metodologías y los contenidos desarrollados en el marco de la alianza, se llevaron a cabo tres estudios a cargo de consultores externos. El primer estudio consistió en el análisis del perfil de las docentes, seguido del informe de seguimiento al plan piloto a las 25 profesoras y por último un informe que analizó el resultado de los 19 talleres en el marco de la capacitación de las 522 docentes de Vida Cotidiana. Dichos estudios valoraron si, al final de las capacitaciones, las docentes contaron con los conocimientos y experiencia necesarios para impartir adecuadamente los contenidos de Finanzas Personales y Familiares.

8. Lecciones aprendidas y desafíos que arroja la experiencia de alianza

El inicio de la alianza MEP-BAC|CREDOMATIC se marcó por un interés entre los jerarcas de ambas organizaciones, dada la necesidad de educar financieramente a la población nacional, y en particular a los más jóvenes. Sin embargo, además de contar con el aval de los actores políticos, esta experiencia resalta que es crítico identificar y analizar previamente a todos los actores relevantes para el logro de los objetivos de la alianza, dado que ésta determina, en gran parte, la agilización para ejecutar las distintas iniciativas y los resultados del proceso.

A la hora de llevar a cabo una alianza, es importante buscar la manera de que las visiones de las partes converjan, tomando en cuenta que se caracterizan por ritmos y formas de trabajo diferentes. Asimismo, los nuevos programas educativos desarrollados en el marco de la alianza, son más sencillos de facilitar y ejecutar habiendo creado previamente las capacidades necesarias en los departamentos clave del Ministerio e instancias relacionadas para la gestión del proyecto, a fin de reducir posibles dependencias. Es en ese sentido, es de gran relevancia identificar dichas contrapartes ejecutoras para adaptar adecuadamente los contenidos y metodologías a su realidad. Esto implica mayor efectividad en la ejecución.

Adicionalmente, como resultado del proceso de evaluación supracitado, se concluye que, en términos generales, además del manifiesto interés por parte de las docentes en relación con la utilidad práctica de los contenidos para sus vidas y la de los estudiantes, salieron a relucir algunos retos en torno a la formación académica de las docentes, considerando que históricamente las educadoras de Vida Cotidiana (antes Educación para el Hogar) han tenido poca cercanía con temas de naturaleza financiera y, en general, han contado siempre con libertad y discrecionalidad para impartir sus lecciones. Al respecto, se hace necesario que desde las aulas universitarias se puedan impartir las lecciones necesarias para que los nuevos docentes en esta área lleguen preparados para impartir la materia en los centros educativos.

El establecimiento de la comisión de seguimiento entre ambas instituciones que facilita el trabajo en equipo, es uno de los requerimientos para el éxito de una alianza, pues con ello evitan reprogramar procesos si todas las partes que deben tomar decisiones están en una misma mesa, conocen los objetivos, actividades y la importancia de estas para el logro de los objetivos que comparten las partes en el marco de la alianza.

Además, si bien es cierto que el aval del jerarca de turno es importante, son los mandos medios los que hacen que las cosas sucedan; por lo tanto, es necesario involucrarlos y empoderarlos desde el inicio.

Cuando en una iniciativa o alianza se desea generar un impacto positivo, se vuelve necesario definir desde el inicio cuáles serán los mecanismos de medición, seguimiento, evaluación de impacto que tendrá el proyecto, y cómo se responde de manera adecuada al objetivo inicial. Esto, en muchas ocasiones, en iniciativas que pretenden cambiar hábitos de conducta de los ciudadanos es complejo; sin embargo, es vital para asegurar la sostenibilidad y el éxito de los proyectos.

En materia de convenios, es urgente que, además del convenio marco que da inicio a la relación entre las partes, se procure, de manera ágil, lograr un convenio específico, que defina actividades, responsables, medición, obligaciones y compromisos claros de cada uno de los socios de la alianza. En este sentido, la información clave es la que permite medir los resultados del proceso; de ahí que la entrega de informes periódicos de resultados es muy importante y su periodicidad debe quedar definida desde un inicio.

La creación de capacidades internas para el escalamiento y la sostenibilidad del programa, es uno de los aprendizajes más importantes de esta iniciativa. Urge que la contraparte pública esté atenta, a fin de que pueda asignar el recurso humano que se capacite y pueda multiplicar esfuerzos de la mejor manera. Igualmente deben tomarse en cuenta todos los equipos que se considere oportuno. En la materia que nos ocupa, y para procesos similares, el rol de los directores regionales del Ministerio es muy importante. Por último, comunicar a todas las áreas que de una u otra manera intervengan en el proyecto, hace la diferencia entre el éxito o el fracaso del proyecto. Toda la comunicación que se pueda desplegar para que cada parte entienda su rol dentro del engranaje del proyecto, se vuelve crítica.

9. Conclusión

Desde el año 2006, el MEP y el BAC|CREDOMATIC han procurado brindar una solución a la ausencia de la educación financiera en el currículo educativo nacional. El abordaje de este faltante motivó una alianza público-privada que, a pesar de presentar algunos retos para ambas organizaciones, mandos medios del MEP, docentes y estudiantes, resultó altamente estratégica para lograr ese objetivo de interés común. Este pudo ser abordado adecuadamente gracias al trabajo paralelo, técnico y también político que ambas organizaciones se dieron a la tarea de ejecutar.

Adicionalmente, para BAC|CREDOMATIC, la inclusión del componente de Finanzas Personales y Familiares en la educación formal costarricense, constituye un logro considerable desde el punto de vista de su política regional de promoción del consumo responsable, logrando un impacto estructural que garantiza en mayor medida los

cambios de conducta y de cultura en relación con las finanzas. Cambios que hoy en día resultan indispensables para la sostenibilidad de las personas, las familias, las empresas y del país en general. Cada vez con mayor frecuencia, el peso de tomar decisiones financieras sensatas recae sobre los hombros de los consumidores.

Una iniciativa que incluya la incidencia en políticas públicas implica procesos fluctuantes, de mucho diálogo y coordinación, y cuyos réditos sociales y económicos, rara vez pueden vislumbrarse a corto plazo. Para BAC|CREDOMATIC hay una convicción de que los cambios estructurales pueden garantizar mejoras verdaderas y sustantivas en el bienestar de las poblaciones y es por ello que accedió a conformar esta alianza con el Ministerio de Educación Pública.

La antología se dividió en tres partes para facilitar la revisión y comprensión de la dimensión legal que existe en Costa Rica para sustentar la formación y gestión de alianzas público-privadas. La primera sección del libro, llamada "Normativa para las alianzas público-privada en Costa Rica", contiene aportes importantes de expertos y autoridades públicas

Bibliografía

- BAC|CREDOMATIC. Manual de finanzas personales para la vida cotidiana. San José, Costa Rica. 2012.
- BAC|CREDOMATIC. Resumen-Reporte de sostenibilidad BAC. San José, Costa Rica. 2012
- BAC|CREDOMATIC. Reporte de sostenibilidad BAC. San José, Costa Rica. 2011
- Plan de Acción de Educación para Todos
- Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía, Ministerio de Educación Pública
- Informe Talleres Masivos.
- Informe seguimiento a plan piloto.
- Estudio Perfil de Docentes.

Entrevistas

- Zairy Leitón, Oficina Regional de Responsabilidad Social Corporativa
- Roxanna Víquez, gerente regional de Responsabilidad Social Corporativa.
- Elena Galante, gerente de Responsabilidad Social Corporativa, Costa Rica
- Víctor Castro, coordinador de la oficina de Responsabilidad Social Corporativa, Costa Rica

Sitios web

- <http://www.rscbaccredomatic.com/>
- www.mep.go.cr

CONCLUSIÓN



sobre la legislación existente y sus alcances para la promoción y fortalecimiento de alianzas estratégicas entre los sectores público y privado. El primer capítulo de esta sección, “Las asociaciones público-privadas: Instrumento para la eficacia y eficiencia en la gestión pública”, fue escrito por Alejandro Calvo, abogado con muchos años de experiencia en contratación administrativa.

El autor partió del argumento de que, por mandato constitucional, los servidores públicos deben ser eficaces y eficientes en el ejercicio de sus funciones y, para tal efecto, la interacción público-privada representa un esquema pragmático que facilita el cumplimiento de dicha obligación. Además, identificó e ilustró las diferentes formas en que, en el marco de la legislación vigente, interactúa el sector público con el sector privado. Para efectos de ilustrar las diferentes formas de interacción público-privada, Calvo reconoció y analizó casos que ponen de manifiesto los alcances de las diferentes formas de asociación público-privada que existen en Costa Rica. El autor fue más allá, pues incorporó ejemplos internacionales que muestran como las asociaciones público-privadas contribuyen a una gestión pública eficiente y con ello al desarrollo del país.

El segundo capítulo, “Aspectos legales de las alianzas público-privadas para el desarrollo”, de Alejandra Montiel, incluyó una revisión muy breve sobre el marco legal bajo el cual pueden desarrollarse las APPD. En seguida, Montiel identificó y explicó cada una de las formas legales que cobijan este tipo de relaciones público-privadas. En particular, ahondó sobre los alcances

de los convenios de cooperación. El capítulo en su parte final, contiene recomendaciones legales para que las partes se preparen y conozcan de la normativa que disponen para participar en las APPD. La autora incluyó algunas reflexiones que refuerzan la viabilidad legal de las alianzas público-privadas, y su importancia estratégica para el desarrollo del país.

La señora Marta Acosta, Contralora General de la República, es la autora del tercer capítulo, titulado “El control público en las alianzas público-privadas en Costa Rica”. El capítulo incorporó en su primera parte la definición conceptual del control público y analizó los alcances que tienen las diferentes formas e instancias de control que existen en el régimen de derecho del país. Como conclusión, Acosta reafirmó la importancia que tiene la Contraloría en el ejercicio de los controles jurisdiccionales, políticos y sociales para asegurar que la interacción público-privada se dé en un plano de confianza, de corresponsabilidades con transparencia y con el buen hábito de rendir cuentas e interactuar en apego a las leyes de Costa Rica.

En el cuarto capítulo, que se llama “La ética en el marco de las alianzas público-privadas”, su autor, Gilberth Calderón, exprocurador de la Ética Pública, partió de la definición del concepto de ética y en función de ello, analizó la normativa que regula la ética pública. En particular, se refirió a los alcances de los diferentes instrumentos legales que existen para fortalecer y salvaguardar la ética en la función pública y en el marco de las alianzas público-privadas. Esto último obedece al hecho de que las

alianzas público-privadas son de interés público y, por tanto, el quehacer de las partes que participan en una alianza público-privada debe sujetarse a los principios que rigen la ética pública.

En el quinto y último capítulo de la primera parte del libro, “La importancia de la transparencia en la gestión de las alianzas público-privadas”, Juan Manuel Cordero González, defensor adjunto de los Habitantes, resaltó la importancia de la transparencia para fortalecer la confianza que debe existir entre los actores que participan en una alianza público-privada y sus grupos de interés. Cordero, explicó el papel de la Defensoría para la defensa de los derechos de los habitantes en Costa Rica. En ese contexto describió en detalle los esfuerzos que lleva a cabo la institución para reforzar la transparencia en la gestión pública. El autor también incorporó la discusión sobre los alcances jurídicos de la transparencia y las condiciones que deben darse para asegurar relaciones público-privadas que sean transparentes. Precisamente el capítulo concluye abordando el tema de la transparencia y su importancia en el marco de las alianzas público-privadas.

La segunda parte del libro, “Las asociaciones público-privadas como instrumento para el mejoramiento de la infraestructura en Costa Rica”, contó con los aportes de los especialistas Federico Villalobos y Randolph Cardona. Esta sección se inició con el capítulo Villalobos, “Las asociaciones público-privadas y su papel en la modernización de la infraestructura Costarricense”, quien, en primera instancia, contextualizó la situación del país en lo que a infraestructura se refiere. Los datos que el autor presentó sobre la brecha en infraestructura y la situación fiscal del país ponen de manifiesto la imperiosa necesidad que tiene Costa Rica de fomentar e implementar esquemas público-privados para la construcción y mantenimiento de infraestructura física pública.

Una importante contribución al debate sobre el tema de la modernización de la infraestructura la constituye el análisis que llevó a cabo el autor sobre los diferentes esquemas de financiamiento y

gestión que se han adoptado en los últimos años en el país. En su análisis puso en evidencia los alcances de cada uno de esos esquemas alternativos, lo cual complementa con una versión de las diferentes formas de asociación público-privada que se han implementado en el país.

Un aporte que es de mucha utilidad para futuras asociaciones público-privadas, es la identificación y definición de los diferentes riesgos que pueden darse en el desarrollo de infraestructura pública. A partir de ese recuento de posibles riesgos, el Sr. Villalobos compartió la experiencia del Reino Unido como ejemplo de la forma en que se pueden gestionar los riesgos desde la misma decisión de llevar a cabo un proyecto de infraestructura basado en una asociación público-privada que bien podría adoptar diferentes esquemas operativos tradicionales como fideicomisos, BOT (construir, operar y transferir), concesiones, joint ventures, entre otros. Cerró el capítulo con la explicación del concepto de “valor por dinero” y abogó para que este sea referente a la hora de tomar una decisión de utilizar alguno de los esquemas que la ley faculta en el marco de las llamadas asociaciones público-privadas. De no ser así, el autor considera muy difícil que Costa Rica pueda cerrar la brecha en infraestructura y todavía más difícil que logre su modernización.

En la segunda parte de la sección, se presentaron tres casos de asociación público-privada que han contribuido a mejorar servicios públicos clave para el desarrollo nacional. Los casos que elaboró Randolph Cardona versaron sobre los temas de salud, puertos y aeropuertos. El de salud se da bajo la figura del “contrato de servicios” amparado en la Ley de Contratación Administrativa; el Puerto de Caldera por medio de Contrato de Obra y Servicios y la Concesión de Obra Pública, y el del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría mediante un contrato de gestión interesada.

Cada caso parte de un recuento de las circunstancias que se dieron y los motivos que tuvieron las entidades del Gobierno en su momento para optar por una asociación público-privada, dependiendo

del caso y sus necesidades. En cada caso, el autor explicó el proceso, desde el diseño contractual, el análisis de riesgos, el esquema tarifario compensatorio y el modus operandi, hasta las condiciones y formas en los que los contratos pueden terminar. Para cada caso, Cardona incluyó una sección de lecciones aprendidas que son de valor práctico para futuras contrataciones públicas en las que medien asociaciones público-privadas. En sus conclusiones, el autor presentó algunas recomendaciones que están ligadas a las lecciones aprendidas.

Los casos presentados en la segunda parte del libro sobre algunas de las experiencias de asociaciones público-privadas en Costa Rica, además de su carácter ilustrativo, representan material de estudio para funcionarios de gobierno involucrados en temas de infraestructura y finanzas públicas, empresas privadas, entidades bancarias, abogados y público en general. Las lecciones aprendidas deben servir a la hora de profundizar más en el análisis de cómo se puede modernizar la infraestructura física de Costa Rica.

La tercera y última parte del libro, las alianzas público-privadas para el desarrollo y su contribución al bienestar de Costa Rica, incluyó dos capítulos. El primero, “Las alianzas público-privadas: una excelente inversión para el desarrollo sostenible de Costa Rica”, un segundo capítulo donde se presentaron dos casos de estudio que ponen en evidencia la importancia de las APPD para el desarrollo sostenible de Costa Rica. El primer estudio de caso es el Programa Vigilantes del Agua, en el que participan el AyA, MEP, Sistema Coca Cola y ALIARSE, y un segundo caso sobre la experiencia de la Alianza para la Educación Financiera, proyecto que se lleva a cabo entre el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y el grupo financiero BAC|CREDOMATIC.

El primer capítulo de la tercera parte del libro, fue escrito por Jorge Nowalski, basado en la experiencia de la Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad, conocida como ALIARSE, de la cual funge como presidente. Nowalski numeró algunos de los grandes desafíos que afronta el país y

que presentan la particularidad, por la complejidad casual de éstos, que no pueden ser resueltos solo por un actor y que además su solución es de larga data por lo que trasciende el ciclo político del gobierno de turno.

A partir de la contextualización que Nowalski desarrolló, el capítulo introdujo el concepto de alianza público-privada para el desarrollo (APPD), sus principios, su lógica, los diferentes tipos de alianzas que pueden darse y que contribuyen al desarrollo sostenible de cualquier país, y los aportes que cada sector puede ofrecer en el marco de una alianza. Tal vez la mayor contribución del capítulo, lo constituye la sección donde se identificaron y se discutieron cada una de las fases que incluye un proceso de diseño y gestión de las APPD. La formación y gestión de las APPD contiene cuatro grandes fases, que incluyen el alcance, la formalización, la operación y la evaluación de las APPD. Por último, el autor llegó a la conclusión de que las APPD son una excelente inversión para el desarrollo sostenible de Costa Rica. Para sustentar su posición el autor se apoyó en el impacto que han tenido algunas de la APPD que impulsa y en las que participa ALIARSE.

Precisamente en el segundo capítulo de la tercera sección y con un fin ilustrativo sobre la importancia que tienen las APPD para el desarrollo sostenible de Costa Rica, Daniela Blanco presentó el Programa Vigilantes del Agua (PVA) que se lleva a cabo a través de una APPD. Queda claro, desde el inicio del capítulo, la necesidad de revertir el gran desperdicio de agua que se da en muchas escuelas y colegios públicos, producto en parte de una infraestructura vieja y defectuosa, y la existencia de malos hábitos de consumo por parte estudiantes, profesores y colaboradores escolares. La autora explicó, de manera clara y concisa, la forma en que se concibió la idea y como ésta se plasmó en un proyecto que, hasta el día de hoy, se desarrolla a través de una APPD.

También, Blanco identificó y explicó el papel de

cada una de las partes y mostró el impacto positivo que ha tenido el PVA en lo que a sus dos componentes se refiere: (i) cambios en infraestructura del sistema hídrico; y (ii) programa educativo. Al 2014 se había logrado una reducción del 67% del consumo promovido anual de los centros educativos beneficiados por ambos componentes del programa. La cobertura del PVA ha beneficiado a más de 374.000 niños y jóvenes en 935 centros educativos.

Los resultados del PVA son muy importantes pero todavía queda el reto de asegurar su sostenibilidad financiera del componente de cambio de infraestructura del sistema hídrico, pues la dependencia de los aportes del sector privado persiste.

Por otro lado, la autora analizó la experiencia de la Alianza para la Educación Financiera entre el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y el grupo financiero BAC|CREDOMATIC, cuyo objetivo es promover la educación financiera en los jóvenes de secundaria y prevenir el endeudamiento y el desarrollo de hábitos nocivos en el manejo de las finanzas personales de estos ciudadanos que próximamente se enfrentarán con decisiones de inversión, ahorro y de gasto.

En este sentido, Blanco explicó el amplio y complejo proceso que se requirió para el desarrollo del currículo y formación de los docentes de Finanzas Personales y Familiares para la Vida Cotidiana, que hoy se imparte en colegios públicos como parte de su nuevo Programa de Ética, Estética y Ciudadanía. La experiencia arroja unas importantes lecciones

aprendidas que les permitirán a las organizaciones interesadas desarrollar iniciativas similares, de forma más efectiva. Entre estas lecciones, se destacan la necesidad de firmar un convenio específico que defina, entre otros, los roles y responsabilidades de las partes, y la creación de una comisión de seguimiento que asegure el cumplimiento de las obligaciones adquiridas, así como la pronta y efectiva toma de decisiones para alcanzar los objetivos planteados por la alianza. Adicionalmente, se resaltó la necesidad de crear capacidades institucionales, en este caso, en los docentes y formadores docentes del Ministerio, para asegurar la escalabilidad y la sostenibilidad de los objetivos de la alianza.

De los dos estudios de caso, sobresalen algunas enseñanzas que serán de mucha utilidad para aquellos que consideren apelar al uso de APPD como medio para contribuir al bienestar del país. La confianza que se ha generado entre las partes en ambas alianzas, es producto de la existencia de intereses comunes, el compromiso por revertir un problema complejo y la transparencia con que se llevan a cabo las relaciones entre las partes.

Amanera de conclusión, es importante resaltar la necesidad imperante que existe en el país de establecer criterios que le permitan al sector público definir cuándo debe recurrir a la creación de alianzas público-privadas para superar los problemas complejos y de larga data que enfrenta en temas tan diversos como la educación, la salud, el medio ambiente y la infraestructura pública.

En la última década, el país ha promovido numerosas alianzas público-privadas en diferentes

COMENTARIO FINAL



ámbitos del desarrollo nacional. Sin embargo, existen importantes oportunidades para potenciar los impactos positivos que dichas alianzas pueden generar en el desarrollo de Costa Rica. Para ello, parece necesario crear condiciones que contribuyan a mejorar la percepción de la ciudadanía sobre las APP y la confianza entre los sectores, elemento fundamental para la efectiva gestión de las alianzas.

La mejora en la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión público-privada será necesario para potenciar la cooperación efectiva entre las partes, pero, sobre todo, para mejorar la confianza que los ciudadanos tienen sobre los esquemas de participación público-privada. La confianza y la transparencia serán clave para promover, con más ímpetu, la cooperación público-privada en el país, y para que en un futuro cercano, ésta sea la norma y no la excepción de la gestión de nuestro modelo de desarrollo local, regional y nacional.

Para potenciar alianzas público-privadas exitosas en el país, se requiere crear capacidades sobre el arte de diseñar y gestionar dichas alianzas, tanto en el sector público como en el sector privado. En este sentido, ALIARSE ha unido esfuerzos con actores públicos y privados, nacionales e internacionales, para promover la generación de conocimiento y capacidades técnicas para la gestión efectiva de alianzas público-privadas para el desarrollo, así como de asociaciones público-privadas para el mejoramiento de la infraestructura y los servicios públicos.

Finalmente, es importante resaltar la necesidad de realizar una revisión exhaustiva de la legislación nacional sobre alianzas público-privadas en función de los retos que enfrenta Costa Rica y las formas de interacción público-privada necesarias para superar dichos retos.

Costa Rica ha dado importantes pasos para impulsar la cooperación público-privada necesaria para superar los complejos desafíos que enfrenta nuestra sociedad. No obstante, todavía falta mucho para que la gestión efectiva del desarrollo se realice con la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad, esto es, el sector público, el productivo y la sociedad civil en general. Contribuyendo cada uno de ellos con el conocimiento, capacidades y recursos que las caracteriza y que son complementarias entre sí.

En síntesis, queda mucho por andar, pero está claro que la legislación existente, a pesar de sus limitantes, facilita las interacciones público-privadas que, de una u otra forma, contribuyen a la sostenibilidad del desarrollo de Costa Rica.

Marta Acosta

Licenciada en Administración de Negocios con énfasis en Contabilidad por la Universidad de Costa Rica, posee una maestría en Gestión y Finanzas Públicas por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo de la Universidad Nacional. Es miembro del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica y del Instituto de Auditores Internos. Ha laborado en el campo de la auditoría y el control interno en

CURRÍCULOS DE LOS AUTORES Y EDITORES



el sector público, así como en los temas de rendición de cuentas, transparencia y eficiencia de las compras y contrataciones del Estado, tanto en Costa Rica como en el extranjero. La señora Acosta es auditora gubernamental certificada por el Instituto Global de Auditores con sede en Estados Unidos. Desde septiembre 2004 a mayo 2012, la Lic. Acosta fue Subcontralora General de la República. A partir de mayo 2012 es Contralora General de la República.

Daniela Blanco

Licenciada en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Coordinadora de Innovación y Capacitación en la Fundación para la Sostenibilidad y Equidad (ALIARSE). Con 6 años de experiencia en el diseño y gestión de alianzas público-privadas para el desarrollo en temas como educación, salud y el desarrollo local, así como, en investigación y docencia en la temática.

Gilberth Calderón

Licenciado en Derecho y Notario Público de la Universidad de Costa Rica. Especialista en Derecho Penal. Ex-Procurador, director y fundador de la Procuraduría de la Ética Pública. Impulsor del concepto del daño social como herramienta de combate a la corrupción. Ha escrito varios artículos y dictado conferencias sobre temas de corrupción, ética y probidad en el ejercicio de la función pública.

Alejandro Calvo

Máster en Administración Pública con énfasis en Contratos Públicos, Licenciado en Derecho. Se ha desempeñado en el sector público y privado ocupando diversos puestos administrativos de dirección. Ex asesor de la Comisión de Recomendación de Adjudicación del Ministerio de Hacienda y de la Comisión Especial de Licitaciones de la CCSS. Ha realizado varias publicaciones entre ellas la Ley de contratación administrativa, anotada, concordada y comentada publicada en el 2009, 2011 y 2015.

Juan Manuel Cordero

Abogado y notario graduado de la Universidad de Costa Rica, profesor universitario de la Universidad de Costa Rica, con 25 años de laborar en el sector público y actualmente Defensor Adjunto de los Habitantes.

Randolph Cardona

Bachiller en Economía y Ciencias Políticas de la Universidad de Yale y Master en Gerencia del Desarrollo de London School of Economics (LSE). Con experiencia en el diseño y evaluación de varias alianzas público-privadas y de la primera aplicación de un benchmark de RSE en Costa Rica. Su trabajo en alianzas público-privadas ha incluido la producción de la "Guía metodológica para la formación y gestión de alianzas

público-privadas para el desarrollo” (Fundación ALIARSE) y de cuatro estudios de caso sobre asociaciones público-privadas para infraestructura y salud en Costa Rica.

Aitor Llodio

Máster en Evaluación y Gestión Ambiental de la Universidad de Oxford Brookes, Reino Unido. Es Director Ejecutivo de la Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE) y consultor asociado de The Partnering Initiative. Es co-autor de la publicación “Marco Conceptual de IndicaRSE: Guía de acompañamiento de Responsabilidad Social Empresarial” elaborado para la Red Centroamericana de RSE, y editor de la “Guía metodológica para la formación y gestión de alianzas público-privadas para el desarrollo” elaborado por ALIARSE. Ha sido consultor en temas de alianzas público-privadas para la GIZ, BID y UICN. Cuenta con más de 10 años de experiencia en el desarrollo y gestión de proyectos ambientales y sociales en España, Inglaterra y Costa Rica, la mayoría de ellos por medio de alianzas público-privadas. Ha sido responsable del diseño y supervisión de las diferentes APPD que gestiona ALIARSE.

Alejandra Montiel

Abogada y Notaria Pública. Se dedica a la práctica privada en las áreas de derecho corporativo, asesoramiento de empresas locales e internacionales en sus operaciones del día a día, contratos, estrategias, negociaciones, estrategia, formulación y revisión de políticas en el área laboral. Además, coordina la prestación de servicios legales para compañías que operan a nivel regional, sirviendo como un solo punto de contacto y de servicio para atender sus necesidades legales en Centro América.

Jorge Nowalski

Doctor en Asuntos Laborales y Seguridad Social del London School of Economics and Political

Science, con una Maestría en Planificación Social en países en vías de desarrollo, y una Maestría en Relaciones Industriales del mismo centro de estudios. Presidente de la Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE). Es también consultor para organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y el Banco Mundial (BM), así como autor y coautor de libros y artículos sobre el mundo laboral, la seguridad social, el desarrollo humano sostenible, el comercio y el desarrollo, pobreza y desigualdades, responsabilidad social empresarial y alianzas público-privadas para el desarrollo.

Federico Villalobos

MBA en Empresas del Sector de las Infraestructuras de la Escuela de Organización Industrial de España. Licenciado en Economía y Técnico en Mercado de Capitales por la Universidad de Costa Rica. Especialista en Alianzas Público-Privadas (APP) por el Institute for Public Private Partnerships de los Estados Unidos. Es conferencista recurrente en simposios sobre infraestructura y ha sido consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ALIARSE, la Superintendencia de Pensiones de Costa Rica (SUPEN), el Consejo Técnico de Aviación Civil de Costa Rica (CETAC) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica (ARESEP).

