

Estado de las **Alianzas Público Privadas** en **Costa Rica** 2020

Editores

Jorge Nowalski Rowinski
Aitor Llodio Rodríguez
Danielle Jean-Pierre Figueroa



Estado
de las
Alianzas
Público
Privadas
— en —
Costa Rica
— 2020 —

Editores

Jorge Nowalski Rowinski | Aitor Llodio Rodríguez | Danielle Jean-Pierre Figueroa

323 Matamoros Carvajal, Guillermo
M425e Estado de las alianzas público-privadas en Costa Rica 2020 /
Guillermo Matamoros Carvajal, Danielle Jean-Pierre Figueroa;
Prólogo por Pilar Garrido; coeditores J. Nowalski Rowinski, A.
Llodio Rodríguez. -- 1a. ed. -- San José, Costa Rica:
Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE), 2021.
88 págs.

ISBN 978-9968-613-16-3

1. ADMINISTRACION PÚBLICA. 2. DESARROLLO SOSTENIBLE 3. COSTA RICA
4. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS 4. SECTOR PÚBLICO 5. SECTOR PRIVADO I. Título.
II. Figueroa, Danielle Jean-Pierre

Autores

Guillermo Matamoros Carvajal
Danielle Jean-Pierre Figueroa

Editores

Jorge Nowalski Rowinski
Aitor Llodio Rodríguez
Danielle Jean-Pierre Figueroa

Filóloga

Liza Pacheco Miranda

Diagramación

Grupo Nación GN S.A

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 (APPD) de Costa Rica. Somos un agente catalizador para facilitar la cooperación público-privada a partir de actividades de investigación, capacitación, asesoría, intercambio de experiencias y proyectos de APPD, así como actividades para la promoción de asociaciones público-privadas.

Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE)

© Derechos Reservados.

La reproducción total o parcial del contenido incluido en 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

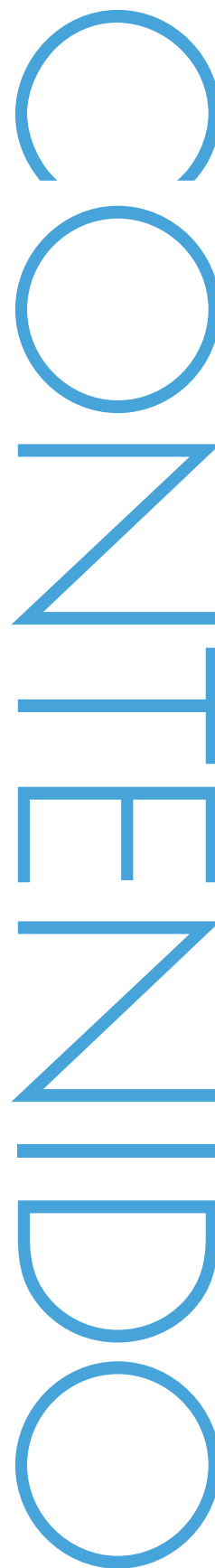
Visite: www.aliarse.org para encontrar la versión digital de esta publicación

Agradecimientos

La publicación es un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN); el Sistema de Naciones Unidas (SNU); el Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC); la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP); y, la Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE).

Para su elaboración se contó con una contribución económica de Naciones Unidas a través del Proyecto del SDG Fund Componente 1, implementado por UNFPA, UNICEF y UNESCO. Se les agradece a los representantes del sector público, las empresas, los líderes de opinión y las personas en general que contribuyeron con la elaboración del presente estudio; 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.

Abreviaciones	5
Prólogo	7
Introducción	8
CAPÍTULO I	
Estado de las asociaciones público-privadas (APP) en Costa Rica (2020)	
Resumen ejecutivo	11
Introducción	11
Aproximación metodológica	13
A. Contexto en el que operan las asociaciones público-privadas en Costa Rica:	
La seguridad jurídica, un cambio constante	
1.1 Marco institucional	14
1.2 Marco jurídico	16
1.2.1 Normativa vigente	16
1.2.2 Principales reformas realizadas	20
1.2.3 Proyectos de ley en discusión legislativa	21
1.2.4 Naturaleza de los modelos propuestos	21
1.3 Conclusión	24
B. Las APP en Costa Rica: ¿qué se está haciendo?	
2.1 El caso de los servicios de salud	24
2.2 Sector electricidad	26
2.3 El caso de los fideicomisos de obra pública	26
2.4 Estado de las APP en Costa Rica: elementos para establecer un portafolio de proyectos	28
2.4.1 Infraestructura de transporte	28
1. Ampliación Ruta 27, Carretera San José-Caldera	28
2. Concesión de la carretera San José-Cartago	29
3. Concesión ruta 32, San José-Río Frío	29
4. Tren rápido de pasajeros	29
2.4.2 Infraestructura educativa	29
2.4.3 Carretera San José-San Carlos	30
2.4.4 Proyecto Ciudad Gobierno	31
2.4.5 Alternativas de recuperación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos para algunos municipios	31
2.5 Conclusiones	32
C. ¿Hacia dónde vamos?: Los retos	
3.1 Análisis institucional	34
3.2 Fondo y financiamiento de los proyectos	35
3.3 Percepción de los interesados	36
3.4 Aportes para el desarrollo de las APP en Costa Rica	38
3.4.1 Desarrollar la visión sobre APP	38
3.4.2 Promover la política pública de APP	39
3.4.3 Elementos para operativizar la visión	40
Referencias bibliográficas	42



CAPÍTULO II

Estado de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) en Costa Rica (2020)

Resumen ejecutivo	46
Introducción	47
Las alianzas público-privadas para el desarrollo	47
Aproximación metodológica	48
A. Contexto en el que operan las alianzas público-privadas para el desarrollo en Costa Rica	49
La complejidad de los desafíos que enfrentamos	49
Alianzas público-privadas para el desarrollo y la Agenda 2030	50
La colaboración público-privada para el desarrollo sostenible en Costa Rica	50
Desafíos para el trabajo en alianza entre el sector público y el sector privado	55
Balance general	56
B. Las alianzas público-privadas para el desarrollo en Costa Rica: algunas aproximaciones desde la praxis	57
Algunas características de las APPD en Costa Rica	57
Arreglos institucionales para el diseño y gestión de las APPD	68
Balance general	71
C. Recomendaciones y consideraciones de política pública: ¿cómo avanzamos hacia alianzas transformacionales?	71
Referencias bibliográficas	75
REFLEXIONES FINALES	77
ANEXOS	
Anexo I. Tabla de entrevistados	82
Anexo II. Tabla de instituciones que completaron cuestionario virtual.....	83
Anexo III. Herramienta entrevista a profundidad.....	84
Anexo IV. Cuestionario virtual	85

ABREVIACIONES

APP: Asociaciones público-privadas	INA: Instituto Nacional de Aprendizaje
APPD: Alianzas público-privadas para el desarrollo	INCAE: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
ARESEP: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
ATTBPDC: Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal	INV: Informe Nacional Voluntario
AyA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	IPEC: Instituto de Educación Comunitaria
BCCR: Banco Central de Costa Rica	LCA: Ley de Contratación Administrativa
BID: Banco Interamericano de Desarrollo	MCJ: Ministerio de Cultura y Juventud.
BNCR: Banco Nacional de Costa Rica	MEP: Ministerio de Educación Pública
BOO: Built, Own and Operate	MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
BOT: Built, Operate and Transfer	MINAE: Ministerio del Ambiente y Energía
CCLIP: Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión	MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes
CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social	MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe	NDC (siglas en inglés): Contribución Nacionalmente Determinada
CGR: Contraloría General de la República	ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
CINDE: Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo	PGR: Procuraduría General de la República
CINDEA: Centro Integrado de Educación de Adultos	PNDIP: Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública
CNC: Consejo Nacional de Concesiones	Procomer: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
CONIP: Comisión Nacional de Inversión Pública	PRONAE: Programa Nacional de Empleo
CPC: Consejo de Promoción de la Competitividad	SETENA: Secretaría Técnica Nacional Ambiental
DCC: Dirección de Cambio Climático	SNP: Sistema Nacional de Planificación
DIGECA: Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental	SP Index: Social Progress Imperative Index
DINADECO: Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	SUGEF: Superintendencia General de Entidades Financieras
EBAIS: Equipos de atención integral de salud	SUTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones
ENGA: Estrategia Nacional de Gobierno Abierto	TEC: Tecnológico de Costa Rica
ESPH: Empresa de Servicios Públicos de Heredia	TNC: The Natural Conservancy
FMI: Fondo Monetario Internacional	TPI: The Partnering Initiative
FUNDECOR: Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central	UCR: Universidad de Costa Rica
FUNDES: Fundación para el Desarrollo Sostenible	ULACIT: Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología
GEF (siglas en inglés): Fondo para el Medio Ambiente Mundial	UNA: Universidad Nacional
HCB: Hospital Clínica Bíblica	UNAGUAS: Unión de Asociaciones Griegas por el Ambiente y la Salud
ICE: Instituto Costarricense de Electricidad	UNDESA (siglas en inglés): United Nations Department of Economic and Social Affairs
	WJP ROL®: World Justice Project Rule of Law Index



Uno de los aspectos más valiosos del estudio El estado de las alianzas público-privadas en Costa Rica (2020) es brindar un balance a partir de la experiencia sobre las alianzas público-privadas, nutrido de casos concretos sobre el desarrollo de proyectos mediante esta modalidad. Así pues, posiciona los elementos clave, tanto aciertos como desafíos.

De este modo, contribuye a dejar de lado un enfoque en el cual esta figura se encuentra rodeada de preconcepciones y se plantea una visión a partir de los hallazgos sobre la experiencia en el país. Esto constituye un paso relevante para posicionar las alianzas público-privadas como una modalidad más de inversión pública a ser considerada por la institucionalidad y las distintas partes interesadas, con las que se pueda disponer de financiamiento y recursos en función de las necesidades identificadas y objetivos planteados.

El creciente interés por explorar esta figura, evidenciado en las consultas efectuadas, es relevante, aunque también trae a la luz la necesidad de mejorar la capacidad institucional para conocerlas más a fondo y generar los instrumentos que permitan desarrollarlas de forma adecuada. El estudio, a su vez, plantea una invitación para clarificar el ordenamiento institucional actual y efectuar reformas que brinden mayor certeza sobre las modalidades de alianzas público-privadas (APP) existentes y el proceso para llevarlas a cabo. La invitación a las autoridades públicas es clara en señalar que se debe avanzar hacia un marco institucional cada vez más claro y suficiente.

Las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) son consideradas dentro del estudio y resultan en una experiencia provechosa para las instituciones, como vía para desarrollar el escalamiento hacia figuras de asociación más complejas. De manera que sea la misma capacidad institucional la que construya y clarifique, gradualmente, sus procedimientos, desarrolle vías de proceso claras para la participación privada y, así, avance en gestionar proyectos viables, en los que el progresivo desarrollo instrumental vaya generando un proceso riguroso y las rutinas institucionales incorporen criterios de factibilidad junto con el cumplimiento de la normativa.

La presentación de este estudio ocurre en un momento en el cual Costa Rica recién se incorpora como país miembro a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo que resulta en un tiempo oportuno para tomar los desafíos detectados en el estudio y madurar la gobernanza de las alianzas público-privadas. Esto, a su vez, con el acompañamiento técnico de la organización y su instrumental normativo y técnico; además de brindar un escenario de aspiración claro para ser tomado como posible referente. Aunado a lo anterior, la organización es clara en establecer estándares a cumplir por sus distintos miembros, por lo cual el país debe asumir la responsabilidad de adecuar la gobernanza nacional a esos estándares, en materia de alianzas público-privadas, y sacar ventaja de su membresía para generar así el encuentro entre la experiencia nacional y las mejores prácticas internacionales.

El estudio ofrece una oportunidad para contar con una muestra sumamente completa de las alianzas público-privadas en el país y recoge el debate que se ha generado a partir de esta modalidad. Por tanto, es también un estado de la cuestión y una pauta hacia la práctica, de forma que constituye así una oportunidad de interés para un amplio público y una hoja de ruta sobre las reformas y avances necesarios.

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra de Planificación Nacional y Política Económica

PROLOGO

INTRODUCCIÓN

Costa Rica, al igual que muchos países de la región, ha visto, durante el año 2020, una profundización de las brechas sociales, económicas y ambientales. A su vez, se observa fragmentación social, producto de la desconfianza que se acrecienta entre diversos sectores, en un momento en el que la necesidad de impulsar un accionar conjunto adquiere renovada importancia, para asegurar la estabilidad social y política del país. La necesidad de hacer de este momento una oportunidad de reconstruir nuevas políticas sociales capaces de hacer frente a algunas de las fallas históricas que se han agravado aún más requiere de una efectiva colaboración público-privada. Así pues, las alianzas público-privadas constituyen un instrumento estratégico para lograr la sostenibilidad del desarrollo nacional. El presente estudio surge con el fin de aportar a la discusión sobre el valor de estas para hacer frente a los desafíos que enfrenta el país y de tener una mejor comprensión de las condiciones que se requieren para potenciar el trabajo en alianza, como instrumento para impulsar una recuperación transformadora y asegurar la sostenibilidad del desarrollo humano en Costa Rica.

Este documento presenta el estado de las alianzas público-privadas en Costa Rica durante el periodo 2020 e incluye el análisis del contexto político y normativo, la revisión de diferentes figuras complementadas con experiencias colaborativas y aportes para potenciar las alianzas como instrumento para el desarrollo sostenible de Costa Rica. Antes de la pandemia por COVID-19, el país presentaba serios problemas económicos y sociales y, a partir de ella, como es de esperarse, la situación se ha agravado aún más. Ejemplo de ello es la estrechez fiscal que condiciona las posibilidades de una mayor inversión pública en infraestructura (física y social); la contracción económica, con sus graves efectos en términos de desempleo e informalidad; el aumento de la pobreza; mayores desigualdades que afectan, principalmente, a mujeres y a jóvenes; así como rezagos en educación y en la capacidad de prestación de servicios de salud.

Los desafíos que enfrenta el país son tan complejos que obligan a los diferentes grupos de la sociedad a actuar, sin dilación alguna, y a aunar esfuerzos, recursos y competencias, para revertir en el corto y mediano plazo los efectos de la pandemia y, a la vez, crear condiciones que permitan la reactivación y el crecimiento económico, la generación de oportunidades para las grandes mayorías que más lo necesitan y la reducción de las desigualdades y la pobreza. Todo ello en armonía con la naturaleza. Esquemas como las asociaciones público-privadas (APP) y las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) podrían ser útiles para facilitar la interacción de ambos sectores, de cara a los retos que enfrenta el país.

Las APP son contratos entre organizaciones públicas y privadas para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y servicios de interés público; en estas, el sector privado asume parte de los riesgos y responsabilidades y el sector público conserva 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 su parte, las APPD se definen como acuerdos de cooperación para la interacción corresponsable entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, en la cual se comparten recursos, competencias y riesgos para el logro de objetivos comunes, los cuales contribuyan al desarrollo sostenible. Las APPD se caracterizan por ser de corto o mediano plazo; por centrarse, principalmente, en temas de educación, salud, medioambiente y desarrollo local; y por realizar transferencias de recursos financieros del sector privado y otros grupos interesados a iniciativas de interés público.

Para una mejor comprensión de las alianzas público-privadas en sus diferentes formatos, es importante aclarar que estas no implican ningún proceso de privatización; más bien, requieren de una participación protagónica del sector público, ya sea como ente regulador o como prestatario de servicios para el desarrollo. Las alianzas público-privadas, lejos de sustituir el papel del Estado, refuerzan su responsabilidad social como garante del bien común. Esto último, puede darse a través de proyectos de infraestructura o mediante la participación de actores no estatales en la gestión de proyectos de desarrollo.

El primer capítulo presenta el estado general de las asociaciones público-privadas (APP) en Costa Rica, a partir de un abordaje del marco institucional y jurídico vigente y de las propuestas legislativas en discusión. Con un fin demostrativo, se revisan experiencias de APP en áreas como salud, energía e infraestructura. Adicionalmente, se identifican otros esquemas de interacción público y privadas, como el fideicomiso, y se dan ejemplos de proyectos en discusión que, de facto, podrían constituir una cartera de proyectos de APP de larga data. En la última parte del capítulo, se incluyen recomendaciones de política pública, normativa jurídico-institucional, estructura de gobernanza y esquemas de incentivos para el desarrollo de las APP en Costa Rica.

El segundo capítulo aborda el estado de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) en Costa Rica, a partir del análisis del contexto en el que operan y los arreglos institucionales que posibilitan las iniciativas existentes. El análisis contextual permite observar las formas en que el Gobierno facilita la participación de actores no estatales para la consecución de objetivos del desarrollo nacional y de los compromisos internacionales, e identifica, a su vez, las barreras que limitan el éxito de las APPD y las condiciones que posibilitan el trabajo en alianza y constituyen factores de éxito. Además, con base en criterios claramente definidos sobre lo que representan las APPD, se identifican y analizan experiencias de alianzas en las áreas de educación, salud, medioambiente y combate a la pobreza.

En la parte final del segundo capítulo, se presentan recomendaciones para fortalecer el trabajo en APPD, con énfasis en la necesidad de contar con una normativa que facilite el trabajo en alianza, incentivos para el aporte de recursos, capacidades técnicas adecuadas para el trabajo en alianza, criterios para establecer prioridades para el desarrollo de alianzas, arreglos institucionales para una mejor orientación y liderazgo del sector público, y una estrategia de comunicación para motivar una mayor participación de diferentes sectores en la gestión del desarrollo del país a través de alianzas público privadas para el desarrollo.

El estudio, en su última sección, propone lineamientos para el desarrollo futuro de alianzas público-privadas que lleven a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible nacionales, los cuales permitan establecer una relación efectiva entre los sectores público y privado. Entre los elementos que resaltan está la importancia de contar con una visión de conjunto de largo plazo, una institucionalidad fuerte y ágil, reglas claras, la identificación de proyectos prioritarios, y una gestión basada en resultados, que faciliten transparentar los procesos y desarrollar capacidades de gestión.

Estado de las asociaciones público-privadas (APP) en Costa Rica (2020)

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	12
Introducción	12
Aproximación metodológica	13
A. Contexto en el que operan las alianzas público-privadas en Costa Rica: La seguridad jurídica, un cambio constante	14
B. Las APP en Costa Rica: ¿qué se está haciendo?	23
C. ¿Hacia dónde vamos?: Los retos	33
Referencias bibliográficas	42

CAPÍTULO I.

Estado de las asociaciones público-privadas (APP) en Costa Rica (2020)

Guillermo Matamoras Carvajal

Resumen Ejecutivo

El estado de las asociaciones público-privadas (APP) en Costa Rica, durante el año 2020, refleja un dinamismo en las reformas legales, tanto de las que fueron aprobadas como de las propuestas. Por un lado, se creó la figura de la maximización o reciclaje de activos, como una forma de concesión de obras existentes; por otro lado, se modificó, en su integralidad, la Ley de las sociedades públicas de economía mixta, que operan a nivel municipal. Asimismo, se tramita un proyecto general de ley de APP.

A nivel de proyectos desarrollados, no ha habido avances importantes, pues desde hace varios años no se llevan adelante proyectos nuevos. Sigue en la etapa de análisis un grupo de proyectos de infraestructura vial e inmobiliario y se ha potenciado el uso de la figura del fideicomiso de obra pública, especialmente para proyectos inmobiliarios y, más recientemente, para la carretera San José San Ramón.

Persisten problemas de visión de lo que deben ser las APP desde el punto de vista de la institucionalidad; de la capacidad de ejecución; y de un portafolio de proyectos viable, creíble y sostenible. No se realizan análisis para aprender de las experiencias anteriores y no hay un liderazgo claro en la conducción de una estrategia de desarrollo de infraestructura y servicios de interés público, fundamentada en esquemas de APP. Por su parte, las instituciones reconocen sus limitadas capacidades para abordar un tema como este y se inclinan hacia la figura de los contratos de colaboración público-privada, más que hacia las concesiones u otros esquemas establecidos en el marco legal.

Por ello, se plantean acciones que permitan alcanzar una visión sobre las APP como instancia para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, a partir de los servicios que prestan las obras desarrolladas bajo estos esquemas. Adicionalmente, se proponen acciones en materia de liderazgo estratégico y operativo, ordenamiento del portafolio de proyectos y análisis de estos a partir de la creación de un observatorio de las APP, ubicado en la academia privada.

Introducción

El entorno en que se mueve la economía mundial y la contracción de la actividad económica durante el año 2020 han incrementado la presión sobre las finanzas gubernamentales, lo cual demanda liderazgos compartidos para lograr la recuperación económica. El sector privado debe jugar un papel fundamental y el Estado debe facilitar el desempeño de este liderazgo, por medio de las asociaciones público-privadas (APP), sin olvidar el marco de bienestar que demandan los objetivos del desarrollo para la construcción de una sociedad más inclusiva y sostenible.

Las APP, es decir, aquellas relacionadas con proyectos de infraestructura y servicios, constituyen un mecanismo efectivo para cerrar las brechas de infraestructura de transporte, social, salud, educación, cultura, inmobiliaria, tecnológica, ambiental y otras que enfrenta el país. Sin embargo, en el contexto actual, donde el espacio fiscal no existe, esto puede ser, en sí, una limitante para el desarrollo de este tipo de proyectos, pues no necesariamente, las APP son la solución para ir resolviendo las necesidades de inversión pública, cuando un país enfrenta una importante crisis fiscal.

Esta situación plantea serios problemas de bancabilidad o de atractivo para el sector privado en cuanto a los proyectos, al introducir riesgos más altos en su diseño, financiación y explotación, por lo cual se preferirán aquellos en los que la repartición de riesgos asegure el menor impacto posible para la persona inversionista privada. Esto obliga a proponer alternativas que hagan atractivos los proyectos, sin que el país tenga la capacidad para atender dichas alternativas. Por ello, en este documento, se analiza la situación de este sector en el país, durante el año 2020. En ese sentido, se buscan los objetivos que se detallan a continuación.

Objetivo General

Este informe tiene como objetivo presentar el estado de situación de las asociaciones público-privadas de infraestructura y servicios en Costa Rica en el año 2020, observando el potencial para impulsar la reactivación económica que necesita el país, a la luz de los objetivos de desarrollo sostenible.

Objetivos Específicos

1. Analizar el contexto en el que operan las alianzas público-privadas en Costa Rica.
2. Mapear las características de las principales alianzas público-privadas que operan actualmente en Costa Rica..
3. Hacer una revisión general del avance en el uso y aplicación de las APP en Costa Rica. .
4. Identificar buenas prácticas, factores de éxito y desafíos en la gestión de las alianzas público-privadas mapeadas. .
5. Proponer lineamientos para el desarrollo futuro de alianzas público-privadas que lleven a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenibles y enfrenten los desafíos actuales.

En esta primera sección, se analizan las APP de infraestructura y servicios de interés público y se revisan tres grandes temas: el contexto en el que operan estas en el país, desde el punto de vista de la institucionalidad y el marco jurídico; los principales proyectos que se están ejecutando y las propuestas de nuevos proyectos; y finalmente, cuáles son los retos a enfrentar para fortalecer las APP como mecanismo para dinamizar la economía y el desarrollo de infraestructura. Esta última sección también presenta los resultados de una encuesta aplicada a 35 instancias públicas y privadas, que se refirieron a diferentes aspectos de las APP en Costa Rica.

Aproximación metodológica

El estudio aborda el análisis del ambiente en el que operan las asociaciones público-privadas (APP) en Costa Rica y los arreglos que las posibilitan, a partir de las siguientes dos dimensiones: entornos políticos y principios de diseño y gestión. Asimismo, las preguntas que permitirán trazar un cuadro general del estado de las alianzas público-privadas en Costa Rica durante el 2020 son: en el contexto nacional, ¿qué se requiere para la implementación de asociaciones público-privadas exitosas?, ¿de qué manera operan las asociaciones público-privadas que buscan contribuir a la consecución de objetivos nacionales de desarrollo y la reactivación económica?, ¿cuál es el estado de situación de las asociaciones público-privadas que operan en el país? y ¿qué requieren para tener una visión proactiva y alcanzable?

Las dimensiones por estudiar exigen recabar información de distinta índole y emprender un proceso analítico a través del uso de varias estrategias y métodos para investigar un mismo fenómeno. Al ser un estudio cualitativo, el análisis busca reducir la debilidad que cada método (análisis documental, hemerográfico, cuestionario virtual y entrevistas) tiene por separado y permite observar el problema desde distintos ángulos, así como interpretarlo globalmente. El análisis documental fue fundamentado en informes, evaluaciones, manuales, documentos de los procesos participativos, estudios de caso, normativas, regulaciones, protocolos y reglamentos.

El estudio no pretende un análisis exhaustivo del universo de alianzas existentes en el país, sino que pone la atención en un conjunto de estas entre el sector público y el sector privado, el cual, por sus características, trayectoria, actores y sostenibilidad en el tiempo, invita a observar de cerca sus procesos de gestión e identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y barreras encontradas a lo largo del proceso. Si bien el estudio se enfoca en aquellas iniciativas vigentes durante el año 2020, también hace referencia a algunas iniciativas cuyo análisis es importante para determinar la solvencia del proceso de formulación realizado, a pesar de ser solo propuestas formuladas durante el período establecido.

A

Contexto en el que operan las asociaciones público-privadas en Costa Rica: La seguridad jurídica, un cambio constante

Las APP en Costa Rica se formalizan mediante contratos entre organizaciones públicas y privadas para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y servicios de interés público. En estas, el sector privado asume parte de los riesgos y responsabilidades, y el sector público conserva las potestades de control y regulación. Debido a que estos contratos generalmente son de largo plazo, se requiere de un marco normativo claro y estable, como elemento esencial para dar la seguridad jurídica que requiere el sector privado al invertir y asumir los riesgos que dicho contrato conlleva.

La crisis sanitaria que ha venido viviendo el mundo ha impactado, en el 2020, todos los ámbitos de la vida en sociedad y, en especial, en la actividad económica, lo cual, en casos como el de Costa Rica, ha agravado la situación fiscal. Por ello, se puede pensar que recurrir a las APP abre un espacio fiscal, lo que resultaría cierto en el corto plazo, pues disminuye la presión por obtener financiamiento, en el tanto que este corre por cuenta del sector privado y es posible mantener la inversión inicial fuera del balance público. Sin embargo, una decisión apresurada o incorrecta puede resultar muy costosa a mediano y largo plazo, ya que el interés por obtener el proyecto o aprovecharse de las externalidades que genera en el corto plazo conlleva el potencial de crear obligaciones o contingencias insostenibles a largo plazo (BID, 2018).

En consecuencia, no es conveniente recurrir a las APP como respuesta al estrés macroeconómico que enfrenta el país y a la falta de espacio fiscal para desarrollar proyectos de infraestructura, sino que debe contarse con un plan a corto y mediano plazo debidamente articulado, el cual permita sacar el máximo provecho posible a estos vehículos, para generar infraestructura productiva y servicios de interés público (BID, 2018). En ese sentido, el marco jurídico y regulatorio y la institucionalidad encargada de su gestión pueden ser clave para contribuir a la seguridad jurídica e incentivar la inversión del sector privado, así como el apoyo político que se ha mostrado en los últimos años al uso de las APP para impulsar la economía.

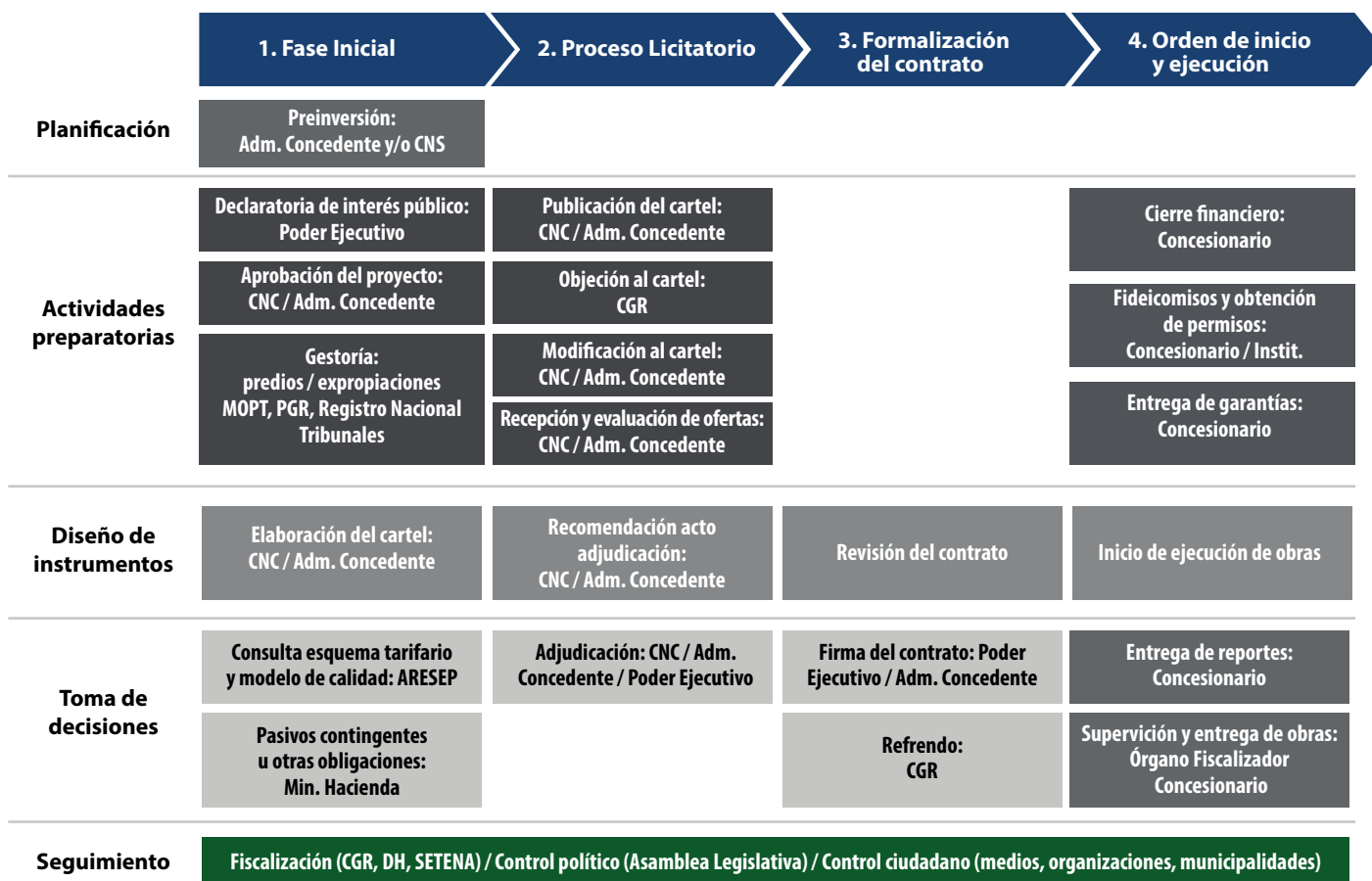
Sin embargo, como lo indica -en un artículo de su revista- la Cámara Costarricense de la Construcción, no se pueden desconocer las ventajas de las APP. En esa línea, se señala que fortalecer las alianzas públicas privadas trae diversos beneficios. Al sector público, la atracción de recursos privados y la capacidad para gestionar servicios públicos de una mejor manera, porque existirá un sector privado con más experiencia en la gestión de puertos, aeropuertos y carreteras. Por ende, hay una mejora en el servicio que se brinda. Asimismo, para el sector privado, genera una oportunidad a las empresas de tener proyectos más demandantes, pero con contratos a largo plazo, lo cual les permite llevar a cabo los cambios organizacionales requeridos por la naturaleza de la obra. Adicionalmente, en la parte financiera, permite que bancos, fondos de pensión, aseguradoras y otro tipo de inversionistas puedan asignar sus recursos a proyectos interesantes, estratégicos y de impacto nacional (Cámara Costarricense de la Construcción, 2020).

1.1 Marco institucional

Tal y como lo ilustra la figura 1.1, el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) tiene un rol protagónico en el orden institucional del país en cuanto a las APP, junto a la Administración promotora de la alianza e instancias como la Contraloría General de la República (CGR), el Ministerio de Hacienda, la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), entre otras. En el caso de Costa Rica, se ha creado un modelo híbrido para la gestión de las APP, el cual está en función de si la instancia pública competente para la operación del proyecto es o no parte del Poder Ejecutivo.

Si el proyecto está bajo la sombra de un órgano del Poder Ejecutivo, cualquier actividad a desarrollar mediante APP estará bajo la competencia del CNC, mientras que, en los casos de instituciones descentralizadas -funcional o territorialmente-, la responsabilidad primaria corresponde a la institución que opera el servicio asociado a la obra objeto de concesión, y la intervención del CNC solo se dará si suscribe un convenio con esta, y delega la realización de parte o de todo el proceso que involucra el desarrollo de proyectos de APP.

Figura 1.
Gobernanza de las APP en Costa Rica



Debido a la falta de liderazgo y recursos del CNC, se ha empezado a dar una especie de huida de la preinversión y desarrollo de proyectos de concesión o APP desde el CNC hacia las mismas instituciones, desaprovechando la experiencia que ha desarrollado este órgano y que debería reforzarse dándole más protagonismo. Ejemplos recientes de esta realidad son la factibilidad y proceso de licitación del tren rápido de pasajeros y los estudios de factibilidad de JAPDEVA para dar en concesión una terminal de cruceros y una marina, gestionados directamente por el INCOFER y JAPDEVA, respectivamente.

En consecuencia, la dispersión institucional sin una adecuada orientación estratégica plantea varios retos al país. En primer lugar, diferenciar el papel de instancias ejecutoras y de dirección, al repensar el papel operativo del CNC sin modificar sus competencias y establecer el direccionamiento estratégico en otro órgano. Asimismo, al existir una falta de capacidad institucional para desarrollar proyectos bajo este modelo, es necesario realizar un esfuerzo por formar equipos al interior de las instituciones, los cuales puedan ser buenas contrapartes de sus aliados privados y del mismo CNC. La capacidad institucional se considera importante, "porque requerimos que además de la etapa de arranque del proyecto, el privado o concesionario que se queda con el proyecto pueda tener una contraparte técnicamente sólida para gestionar las cosas buenas y malas que se vayan presentando durante todo el contrato" (Cámara Costarricense de la Construcción, 2020, p. 27).

1.2 Marco jurídico

En Costa Rica, la concesión de obra pública, con o sin servicio público, es un contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero -que 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 o no 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. En el ordenamiento jurídico nacional, se han venido creando una serie de figuras que regulan la participación o colaboración público-privada para el desarrollo de infraestructura y servicios de interés público.

La estabilidad del marco jurídico es un pilar dentro de cualquier estrategia de utilización de las APP, para llenar las brechas que, en materia de infraestructura, puede enfrentar un país. Por ello, cambios constantes en las reglas del juego son contraproducentes y, por el contrario, debe buscarse claridad y consistencia en las regulaciones contractuales, en las competencias de las instituciones de Gobierno, en el diseño y ejecución, en la planificación estratégica y en la priorización de proyectos.

El marco normativo debe asegurar acceso a información clara, oportuna, estable, continua y transparente, y dar certeza a los inversores privados en cuanto a la sostenibilidad de sus decisiones. En esa línea, el país no ha dejado reposar el marco jurídico de las APP, sino que se siguen promoviendo reformas o nuevas figuras que, en lugar de simplificar, pueden tender a complicar más la compleja la regulación de este tipo de contratos.

1.2.1 Normativa vigente

El país cuenta con un marco normativo que establece las reglas básicas para impulsar las APP, las cuales han habilitado diferentes esquemas contractuales, como los siguientes:

a. Ley No. 7762¹ y sus reformas, que ha creado las figuras de la concesión de obra pública, la concesión de obra pública con servicio público y la optimización de activos.

Esta ley entró en vigor en el año 1998 y ha tenido dos modificaciones. Establece el marco institucional que opera este tipo de contrataciones, el cual descansa en el Consejo Nacional de Concesiones. La concesión puede ser de iniciativa pública o privada y se establecen diferencias, de acuerdo con cual sea la Administración concedente, según se ilustra en la Figura 1.2.

b. Reglamento de Colaboración Público-Privada

Esta normativa se emitió como un reglamento especial a la Ley de Contratación Administrativa (LCA), Ley No. 7794 del 8 de junio de 1995, fundamentada en lo dispuesto en su artículo 55. Como Reglamento Especial, se promulgó mediante el Decreto Ejecutivo No. 39965-H-MP, del 15 de diciembre del 2016. La necesidad pública que se pretende satisfacer con esta figura está asociada al desarrollo de infraestructura pública en un sentido amplio, lo cual incluye no solo conceptos tradicionales de obra pública sino también sistemas o plataformas tecnológicas, a manera de ejemplo. Incluye la prestación de servicios, construcción de obras y otros ámbitos de infraestructura (como sistemas u otros) (Contraloría General de la República, 2016, Oficio No. DVMP-AGZA-251-2016, citado en el Oficio No. 8934, DCA-1746). Así, se plantea su aplicación a los siguientes supuestos:

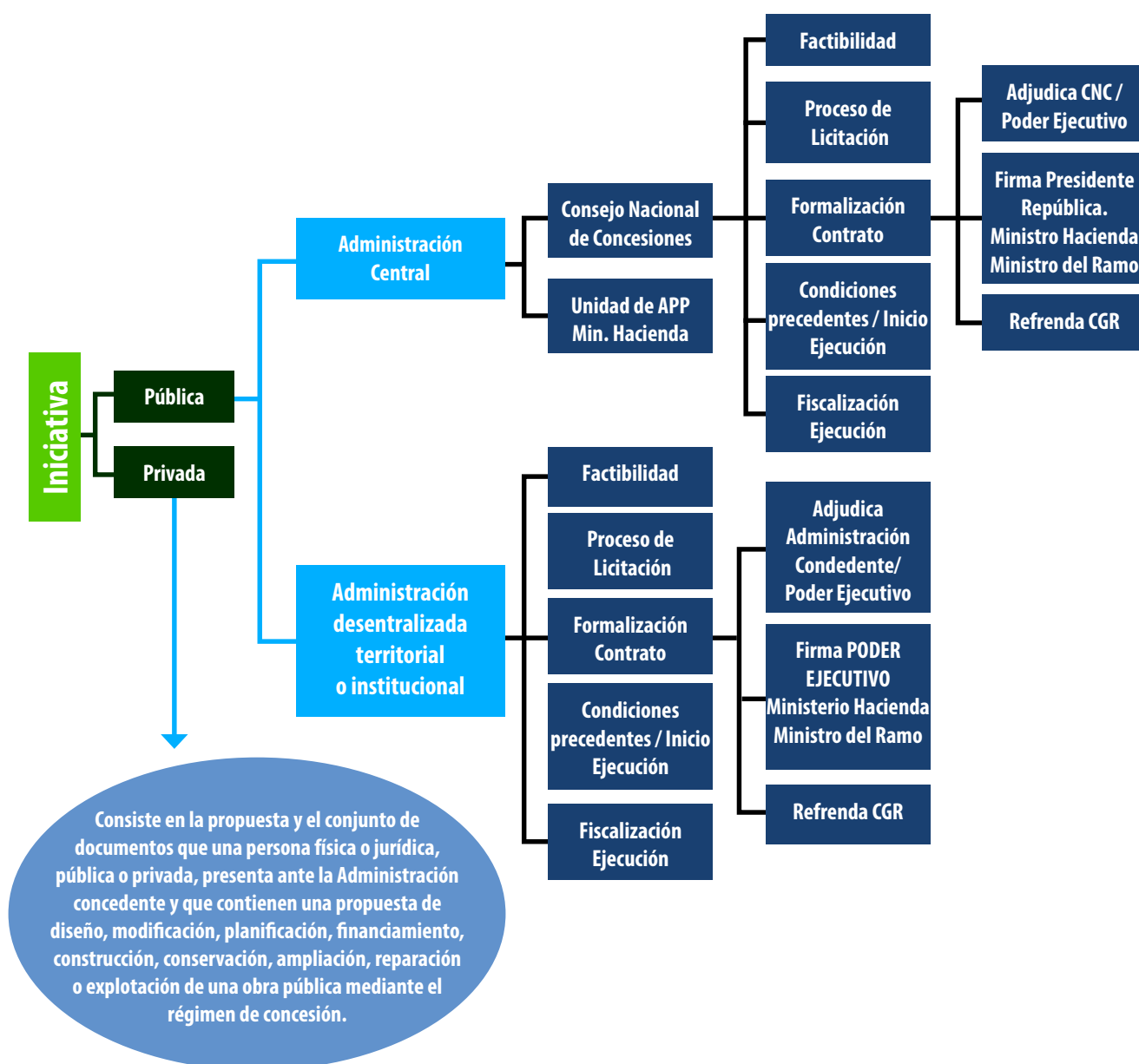
- En el caso de infraestructura nueva: la construcción, ampliación, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión. Esto incluye la participación del colaborador en las distintas fases, incluyendo el diseño, según se establezca en el cartel y contrato respectivos.

¹ Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicio Público No. 7762 del 14 de abril de 1998 y publicada en la La Gaceta del 12 de mayo de 1998.

- En el caso de infraestructura existente: La modernización de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos existentes, lo que incluye tanto su mejora, reparación y ampliación como la construcción de obras complementarias, la operación, mantenimiento, explotación o gestión que permitan la competitividad, productividad y nivel de servicio adecuados para los intereses públicos. Esto incluye la participación del colaborador en las distintas fases, incluido el diseño, según se establezca en el cartel y el contrato respectivos.

Asimismo, indica la CGR (2016), en el mismo oficio, que este tipo de contrato tiene carácter residual; es decir, un carácter complementario dentro del sistema (amplía el abanico de posibilidades de ejecución de proyectos), pero también tiene una condición subsidiaria en relación con otras modalidades de ejecución. Esto es así porque los esquemas de este tipo suelen ser soluciones más costosas, en términos financieros. De acuerdo con la Contraloría General, el carácter residual de la figura obedece a la complejidad de su articulación y costos, y es por ello que, para su correcto uso, la Administración debe tomar las previsiones necesarias y suficientes para llevar a cabo un ejercicio apropiado que satisfaga sus necesidades. Hasta la fecha no ha sido utilizado para llevar adelante ningún proyecto de los que es posible desarrollar según sus disposiciones.

Figura 2.
Gestión de la concesión de obra pública con servicio público



c. Concesión de gestión de servicios públicos

Esta figura está regulada en los artículos 74 y 75 de la Ley de Contratación Administrativa y se refiere expresamente a la prestación de servicios públicos que, por su contenido económico, sean susceptibles de explotación empresarial. Ahora bien, al referirse específicamente a la prestación de servicios públicos, no está previsto el desarrollo de obras como parte del objeto contractual. Para su aplicación se requiere de un anteproyecto y un reglamento que establezca las condiciones de la prestación, las tarifas, las facultades para supervisar, las garantías de participación y cumplimiento, las modalidades de intervención administrativa y los supuestos de extinción.

Así pues, todas las concesiones de gestión de servicios públicos estarán precedidas de un anteproyecto de explotación, en el que se definen, minuciosamente, los aspectos mencionados. Los concesionarios de gestión de servicios públicos responderán, de manera directa, ante terceros, como consecuencia de la operación propia de la actividad, excepto cuando el daño producido sea imputable a la Administración. Por otra parte, la concesión de gestión de servicios públicos no tiene prevista regulación alguna sobre iniciativa privada.

Actualmente, se encuentran en ejecución dos contratos de concesión de servicio público, asociados a Puerto Caldera, los casos de la Terminal de Carga General y el Servicio de Remolcadores en el mismo puerto. En la nueva Ley de Compras Públicas, No. 9986 del 18 de mayo de 2021, esta figura ya no se regula, aunque sí la de concesión de instalaciones públicas que presten servicios complementarios.

d. Reglamento de Colaboración Público-Privada

Estas formas contractuales están reguladas en la Ley No. 7200, de 28 de setiembre de 1990, Ley que Autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela, especialmente orientada al Grupo ICE. Opera bajo dos modalidades: Built, Own and Operate (BOO), es decir, que la empresa privada es la propietaria del proyecto; y Built, Operate and Transfer (BOT), o sea, el generador privado tiene la obligación de transferir la propiedad del proyecto al ICE una vez cumplido el plazo del contrato de generación. Actualmente, bajo esta ley, como BOT, operan los proyectos hidroeléctricos El General, La Joya, Torito y Chucás, y los proyectos eólicos P.E. Guanacaste, Chiripa y P.E. Orosi. Asimismo, operan proyectos privados, es decir, desarrollados bajo la modalidad BOO, dentro de los que se pueden citar los siguientes (cuadro 1.1):

Cuadro 1.
Sistema Eléctrico Nacional Capacidad instalada en placa 2019, sector privado

Generación Ley 7200 Capítulo I	Número unidades	kW en placa	En contrato	Generación Ley 7200 Capítulo I	Número unidades	kW en placa	En contrato
HIDRO				EÓLICO			
Tapezco	1	251	186	Plantas Eólicas	55	17400	19800
El Ángel	2	3424	3850	Aeroenergía	9	6750	6400
El Ángel Ampliación	2	5568	5000	Tilawind	7	21420	19550
Caño Grande	13	2960	2570	Movasa	32	19200	20000
Platanar	2	15840	15000	Vientos del Este	4	12240	9000
Suerkata	1	3000	2700	Mogote	7	21420	20000
Don Pedro	1	14000	14000	Altamira	10	20700	20000
Poás I y II	3	2125	1942	Campos Azules	10	20700	20000
Matamoros	7	4790	4828	Vientos de Miramar	10	20700	20000
Río Lajas	2	11000	10000	Vientos de La Perla	10	20700	20000
El Embalse	2	2000	15000	Subtotal eólico	154	181230	174750
Volcán				BAGAZO			
Río Segundo II	3	1074	1030	El Viejo	1	32500	18000
Doña Julia	2	16470	17400	Taboga	3	38500	19800
Caño Grande III	1	3375	3280	Subtotal bagazo	4	71000	37800
Santa Rufina	1	336	290	Total Ley 7200, Capítulo I	230	341233	298711
Vara Blanca	1	2667	2500				
Rebeca I	1	113	85				
Subtotal hidro	45	89003	86161				

Fuente: ICE (2019)

De acuerdo con la Ley No. 7200, las empresas que operan proyectos bajo la modalidad BOO solo puede vender la energía generada al ICE; para ello, suscriben un contrato de compra de energía eléctrica a empresas privadas, por un plazo previamente definido. Durante el año 2020, cuatro de esos contratos se vencieron, y el ICE tomó la decisión de no renovarlos, situación que también incidirá sobre otras cuatro empresas en el año 2021. Entre las razones que se han señalado para tomar esa decisión, están que la demanda de energía está cubierta, pues el país tiene suficiente capacidad de generación pública. Ante ese hecho, un informe de la Contraloría General de la República, de finales del 2019 indicó que:

[...] la capacidad instalada para generar energía eléctrica en el país es el doble de la demanda máxima y la generación privada opera de modo forzado, no sujeta al despacho de generación del Centro Nacional de Control de Energía (CENCE). Es así como, de continuar esta situación, se incrementa el riesgo de que en momentos de baja demanda de energía y exceso de recursos para la generación, deba dejarse fuera de operación las plantas de los generadores privados para mantener la operación segura del SEN, y por ello el ICE tenga que pagar a los privados por la energía que dejaron de entregar al sistema; lo cual, se presentó en varias ocasiones entre el 2016 y octubre de 2018. (Contraloría General de la República, 2019a, p. 20)

Este señalamiento de la CGR también sirve de fundamento para esa decisión. Además, se ha indicado que varios de estos contratos datan de los años noventa, por lo cual, es de esperar, que las empresas hayan recuperado su inversión. De alguna manera, esta situación, si bien es legal, no favorece un clima de promoción de alianzas público-privadas, pues siempre existe el riesgo de que se tomen decisiones con incidencia sobre la continuidad de un negocio como este, sin una salida para el generador privado, al operar un monopsonio legal en la compra de electricidad, y el único comprador decide no adquirir más ese insumo.

e. Contratación de servicios a terceros en el área de salud

Como se indicará más adelante, en el área de salud:

[...] desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, la CCSS recurrió a cooperativas para que se encargaran de la prestación de servicios de salud en algunas zonas del Área Metropolitana de San José. La propiedad de estas organizaciones está en manos de sus asociados, que normalmente son médicos, enfermeras(os), odontólogos y otros profesionales. Las cooperativas de salud también atienden de forma privada algunos EBAIS de la CCSS, esto porque a su vez le venden el servicio a esta institución, operando aproximadamente 117. (Matamoros, 2020, p. 45)

De acuerdo con la Política de la Caja Costarricense de Seguro Social para la Prestación de servicios de salud por medio de proveedores externos (terceros)", adoptada por la Junta Directiva de la CCSS, en la sesión 7997, artículo 11, de fecha 06 de octubre del 2005, según se indica en un informe del 2020, se estableció la posibilidad de contratar servicios de salud a terceros, entre los que están:

La prestación de los servicios de salud por proveedores externos deberá estar amparada en una determinación de la necesidad o calificación de la insuficiencia o inexistencia de la capacidad resolutoria de la red de servicios institucional, en salvaguarda de la oportunidad y eficiencia necesaria para atender la demanda existente, conforme al grado de urgencia y necesidad que se demuestre en cada caso concreto, en el estudio técnico y financiero que debe ser realizado para sustentar la toma de decisiones.

Clasificación de los servicios a contratar por Terceros [...]

1.1 Servicios esenciales o sustanciales: Lo conforman aquellos servicios que responden o derivan directamente de la función esencial encargada a la Caja, cuya ejecución resulta la razón de ser de la entidad, de manera que su supresión, disminución o desviación afectan directa y sustancialmente el cumplimiento de su función social: [...]

b) Servicios de atención Integral a la Salud: Conjunto de actividades que se desarrollan para la administración y prestación de servicios integrales de salud de un primer nivel de atención en Áreas de Salud y EBAIS, de acuerdo con el modelo de atención integral en salud, normativa y política institucional vigente [...]

1.2 Servicios auxiliares o accesorios: [...] vigilancia, aseo, mantenimiento, jardinería y otros de naturaleza similar. (CCSS, 2020)

Ahora bien, aunque esta figura jurídica no se ha concebido como una APP, tiene una serie de características que permite asociarla con este modelo de colaboración público-privada.

f. Alianzas estratégicas

Las alianzas estratégicas son figuras afines a las APP, si bien no siempre se configuran como tales, ya que los procesos de gestación y funcionamiento mantienen sus diferencias con una APP; por ejemplo, en cuanto al plazo, que generalmente es bastante más corto. Las alianzas estratégicas son formas de asociación empresarial mediante las cuales la institución pública se une a una o más personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras para desarrollar un nuevo servicio o negocio concreto, dentro o fuera del país, con el propósito de obtener mayores ventajas competitivas que no se alcanzarían individualmente. Cada parte tiene su participación como empresa independiente, sin que necesariamente se llegue a formar una nueva entidad.

Actualmente, existen tres leyes específicas que regulan esta figura:

- Ley No. 8660, de 8 de agosto del 2008, Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones
- Ley No. 7789, de 30 de abril de 1998, Ley de Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.
- Ley No. 9366, de 28 de junio de 2016, Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana.

Cada una de estas leyes regula de manera específica el funcionamiento de esta figura en cada una de esas tres instituciones. Según la Procuraduría General de la República, la autorización para suscribir alianzas estratégicas y otros convenios de cooperación empresarial prevista en la *Ley de Fortalecimiento y Modernización del ICE* es lo suficientemente amplia e indeterminada para abarcar toda forma contractual de cooperación que el ordenamiento o el mercado lleguen a concebir. Es decir, que la naturaleza jurídica de la alianza estratégica es la de un contrato administrativo, el cual puede tener como objeto la prestación directa o indirecta del servicio público, lo cual implica que la empresa cocontratante puede participar directamente en la prestación de los servicios públicos a cargo de la institución pública con la que está suscribiendo el contrato respectivo.

1.2.2 Principales reformas realizadas

Como país con una amplia tradición de resolver las diferentes situaciones mediante la promulgación de leyes, a pesar de la crisis fiscal y sanitaria que se enfrenta desde el año 2020, los principales actores políticos no dejaron de promover reformas a la legislación existente o de desarrollar nuevas regulaciones para las APP en Costa Rica. Entre las principales reformas que se han dado y cuyo su impacto se esperaba se viera en el corto plazo, están las siguientes:

1. Reforma a la Ley de Concesión de Obra Pública con Servicio Público mediante la Ley No. 9701 de 18 de julio 2019, Fortalecimiento de modelos eficientes de asocio entre el sector público y privado para el desarrollo de obra pública:
 - Bajo esta reforma se crea la figura de la optimización de activos o reciclaje de activos, que permite entregar un activo existente para su operación, mejora y mantenimiento por un tercero, a cambio de un aporte inicial de este.
 - El concesionario adquiere la obligación de pagar una cuota inicial a la institución pública por la obra construida que recibe, y estos fondos se reinvierten en otras obras en el área de influencia del proyecto concesionado.
 - También se creó el Fondo de Preinversión para APP, compuesto por el 2% del impuesto a la propiedad de vehículos, el cual tiene dos finalidades claras: (i) financiar la fase de preinversión de proyectos de APP, y (ii) el desarrollo de capacidades para la implementación de los modelos de concesión.
2. Reforma a la Ley 8828, Sociedades Públicas de Economía Mixta, por medio de la Ley No. 9720 en vigencia desde el 16 de diciembre del 2019:
 - Se modifica casi en su totalidad la ley, introduciendo nuevas reglas, sin que la anterior ley se hubiera aplicado a algún caso particular.
 - Su objetivo, según la nueva Ley No. 9720 es la constitución, aplicación, instalación y ejecución de infraestructura necesarias para el desarrollo comunal y regional, además de la gestión de los servicios públicos municipales, con el fin de satisfacer, oportuna y adecuadamente, el interés público, la sana administración, la planificación y la maximización de los fondos y servicios públicos.

- Son empresas públicas, constituidas como sociedades anónimas, donde el 51% de las acciones es municipal y el resto es público o privado.

Así pues, ambas reformas amplían el espectro de opciones para desarrollar proyectos nacionales o locales por medio de las APP.

1.2.3 Proyectos de ley en discusión legislativa

Por otro lado, se promovieron dos proyectos que buscan regular de manera general la figura de las APP. Un primer proyecto se tramita bajo el Expediente Legislativo No. 21546, Ley de Contratación Pública, que buscaba regular la figura de la asociación público-privada; sin embargo, en el proyecto aprobado se excluyó esta.

Dicha exclusión constituye una decisión que viene a eliminar la incertidumbre en los inversores, porque al crearse más instancias que participan en el proceso de gestación, desarrollo y operación de una APP, se le resta claridad al liderazgo requerido para impulsar una política pública basada en este tipo de mecanismos, para desarrollar infraestructura productiva. Por otro lado, la convivencia de marcos jurídicos diferentes plantea problemas prácticos, como en el caso de las APP de Puerto Caldera, en las cuales una unidad de negocio con un objetivo común regula sus actividades, al cobijo de tres tipos de contratos diferentes, lo que resulta ineficiente, inseguro y hasta poco transparente.

Por ello, en lugar de atomizar, el país debería buscar la uniformidad institucional y del marco jurídico, con el propósito de evitar multiplicidad de actores, multiplicidad de reglas y la dispersión de toma de decisiones en el lado público. En ese sentido, se ha afirmado que “Costa Rica tiene en esta materia, elementos muy positivos. Tiene un buen marco jurídico que ha funcionado realmente, para sacar adelante los proyectos que hasta la fecha tenemos” (Aguilar, citada por la Cámara Costarricense de la Construcción, 2020, p. 35).

Otra propuesta de reforma legal que se está discutiendo en la Asamblea Legislativa, dentro del Expediente Legislativo No. 21420, denominado Ley Nacional para el Desarrollo, Fomento y Gestión de las Alianzas Público-Privadas, persigue como objetivo:

[...] regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de alianzas público-privadas estableciendo los procesos y modalidades de promoción de la inversión privada para el desarrollo de infraestructura pública, servicios públicos y servicios vinculados a estos, proyectos de investigación aplicada e innovación tecnológica bajo los principios de legalidad, libre concurrencia, competencia, objetividad, imparcialidad, transparencia, publicidad, solidaridad, eficiencia, sostenibilidad y de promoción de la participación ciudadana. (art. 1).

Este proyecto tiene un paralelismo importante con la actual Ley de Concesión de Obra Pública con Servicio Público, y amplía algunos temas como alcance y garantías. Asimismo, se encarga al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) la coordinación y definición de la política para diseñar, planificar y elaborar las políticas públicas en materia de alianzas público-privadas. Además, este ministerio estará encargado de guiar e informar acerca del tipo de infraestructura compleja de interés nacional que se pueda desarrollar al amparo de esta ley, de los proyectos y de las modalidades del régimen de alianza público-privadas.

1.2.4 Naturaleza de los modelos propuestos

En los modelos explicados en los apartados anteriores, con excepción de los esquemas BOO, en los la propiedad de las obras desarrolladas se mantiene en manos del sector público, lo que hace el privado es operarlas y brindar los servicios que corresponden, como un mecanismo para recuperar su inversión; no obstante, al final del período preestablecido, la obra se revierte a manos de la instancia pública que constituyó la alianza con este. Al respecto, es importante enfatizar que la figura de las APP nunca conlleva la privatización de la obra ni de los servicios que presta, pues el titular sigue siendo la instancia pública concedente.

De igual forma, bajo estos esquemas existe una distribución de riesgos que tiende a ser equilibrada entre la parte pública y privada. En la figura 1.3, se ilustran los modelos que están en los extremos desde lo estrictamente público hasta lo estrictamente privado y el nivel de riesgo que se asume.

Figura 3.
APP: asignación de riesgos entre el sector público y el privado



Fuente: ALIARSE, 2020.

Según se observa en la figura 1.2, las primeras cuatro formas de desarrollo de obras de infraestructura, de izquierda a derecha, van desde el modelo tradicional (donde el Estado es el que construye directamente) a la contratación de un tercero, al que se le encarga dicha construcción, pasando por los fideicomisos de obra pública, en los cuales un ente financiero se encarga de gestionar el financiamiento y contratar la construcción; los contratos de APP con peaje sombra, en los que no hay riesgo de demanda para la empresa concesionaria; hasta los modelos de *joint venture*, donde ambas partes asumen riesgos en común y la totalidad del riesgo la asume la empresa inversionista privada.

1.3 Marco jurídico

Un marco legal sólido es fundamental para dar seguridad jurídica a las empresas inversionistas interesadas en colocar recursos en proyectos de APP e igual relevancia tiene el marco institucional que soporta este tipo de esquemas para el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, un marco jurídico abundante, repetitivo y cambiante puede convertirse en una amenaza para el fortalecimiento del mercado de las APP, pues cuando se tienen diferentes actores con similares competencias, su intervención genera zonas grises sobre lo que pueden o no hacer, o bien, producir un efecto "ping pong", bajo el que cada uno traslada la responsabilidad de tomar decisiones al otro ente u órgano. Asimismo, las propuestas legislativas de modificar las reglas vigentes se convierten en un freno para la toma de decisiones respecto a dónde y en qué invertir, ya que el resultado de dicho cambio puede ser incierto, tanto en sus beneficios como en sus costos, por lo cual es más conveniente retardar la inversión, con la finalidad de tener mayor claridad sobre el impacto de la nueva regulación.

Esta es una fotografía de la realidad del país en estos últimos años, que ha experimentado el desarrollo jurídico de nuevas formas de fomentar la inversión, sin dejar que las figuras existentes maduren y se mejoren. No obstante, se ha incursionado en el desarrollo de APP en diferentes ámbitos, incluso en aquellos en los que para otros países ha sido difícil ingresar, como lo es el campo de la salud; aun cuando no se regulan estrictamente como APP, las características de los contratos se asemejan a esta.

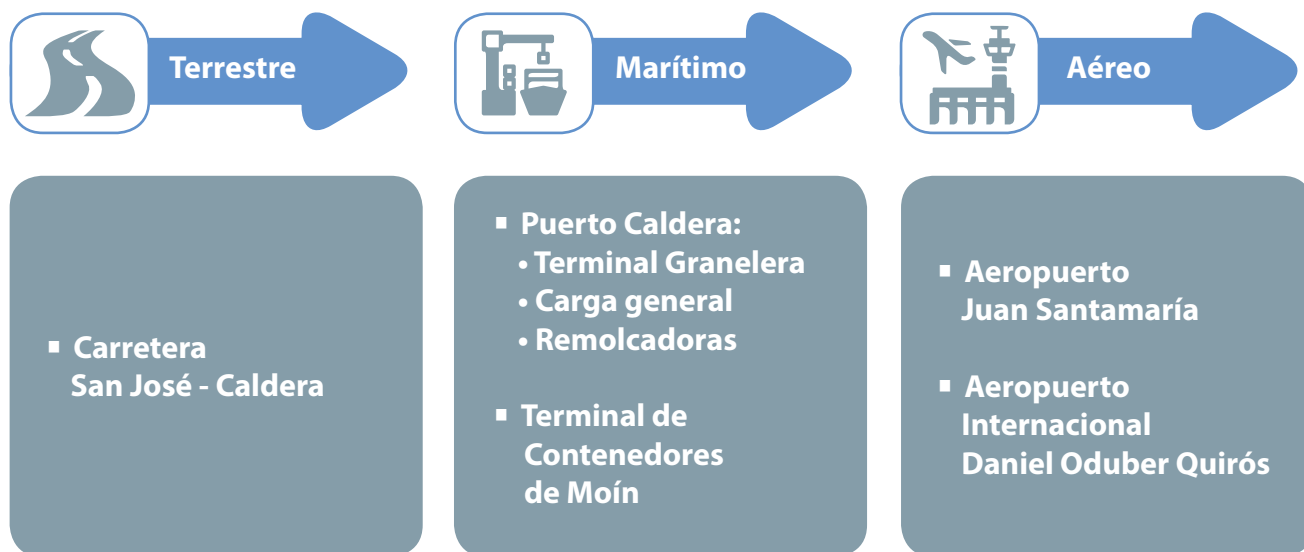
Esta realidad es un claro resultado de la carencia de una visión de largo plazo respecto a las APP, pues no se cuenta con una estrategia integrada de desarrollo de la infraestructura en el país, sino que existen planes en el sector descentralizado, y cada institución actúa por su lado. Hay planes en el sector centralizado, pero igualmente desarticulados entre sí; situación que también se repite en el sector municipal. Ello exige que el país cuente con una instancia de alto nivel, capaz de crear y alcanzar esa visión y que tenga la capacidad de impulsarla de manera coherente, integrada, creíble y en acato a la institucionalidad, para que, realmente, se logre un despegue en la inversión en infraestructura y servicios de interés público bajo la modalidad de APP.

B

Las APP en Costa Rica: ¿qué se está haciendo?

Las APP más importantes en Costa Rica se han desarrollado en el sector de infraestructura de transporte, mediante el empleo de las diferentes opciones que establece el marco jurídico nacional, según se muestra en la figura 2.1, a continuación:

Figura 4.
Costa Rica: principales APP operando en el sector infraestructura de transporte



Así pues, puede observarse que se ha utilizado la figura de la concesión de obra pública para los proyectos de la Carretera San José-Caldera, Terminal Granelera de Caldera, Terminal de Contenedores de Moín y el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber. En el caso del Aeropuerto Juan Santamaría, se utilizó el contrato de gestión interesada; y en los servicios de carga general y remolcadores de Caldera, el contrato de concesión de servicios públicos.

2.1 El caso de los servicios de salud

La experiencia de contratar entidades externas para la prestación de servicios de salud se inicia en la CCSS en 1988 y ha permitido a la institución proveer servicios de primer nivel de atención a la población (estos se proporcionan en puestos de salud, centros de salud y clínicas, la cuales, en su mayoría, cuentan con equipos de atención integral de salud o EBAIS), así como reforzar estas áreas de salud con atención médica especializada, brindar atención en diferentes disciplinas, como por ejemplo, Nutrición, Psicología, Trabajo Social, Educación y/o Promoción de la Salud.

Inicialmente, la CCSS firmó convenios con cooperativas autogestionarias de salud, los cuales evolucionaron luego Modalidad de contratación: licitación pública nacional para la contratación de terceros que presten servicios de atención integral en salud en primer nivel de atención reforzado, con concesión de bienes de la Caja Costarricense de Seguro Social y opción de compra sobre bienes inmuebles del proveedor.

- **Modalidad de contratación:** licitación pública nacional para la contratación de terceros que presten servicios de atención integral en salud en primer nivel de atención reforzado, con concesión de bienes de la Caja Costarricense de Seguro Social y opción de compra sobre bienes inmuebles del proveedor.
- **Objetivo:** prestación de Servicios en Atención Integral en Salud reforzados con algunas especialidades definidas en el cartel, mediante la conformación de Áreas de Salud y Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) en las comunidades que sirven.
- **Plazo:** el plazo de vigencia del contrato es de seis años prorrogable, en forma automática, por un único periodo de cuatro años, salvo que la CCSS decida no prorrogarlo.
- **Forma de pago:** será mensual, el proveedor debe presentar al administrador del contrato la factura y este dispone de ocho días hábiles para dar la orden de pago.
- **Servicios:** los proveedores deben adecuarse al modelo de atención implementado por la CCSS para que no se den diferencias significativas entre los proveedores y la institución. También incluye la atención mediante algunas especialidades, contratadas de acuerdo con las posibilidades que tengan los proveedores de adquirirlas y la disponibilidad de recurso humano en el mercado.
- **Compra de medicamentos y suministros:** la adquisición de todos los suministros la deberá tramitar el contratista, utilizando los servicios de proveeduría de la CCSS, los cuales se encontrarán sujetos a la disponibilidad existente de materiales y artículos en el Almacén General o centros de producción, siguiendo los procedimientos y condiciones de costo y provisión establecidas por la institución para tal efecto y que se encuentren vigentes a la fecha. Al proveedor de los servicios se le rebajará del pago mensual el monto correspondiente al cobro de los medicamentos y otros insumos que la CCSS le suministre durante la ejecución del contrato.
- **Infraestructura y equipamiento:** el contratista debe asumir los costos relacionados con la provisión y mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento necesarios para brindar los servicios objeto de la contratación y dar mantenimiento durante el periodo de esta. En caso de utilizar instalaciones propiedad de la CCSS, es obligación del contratista mantenerlas en buen estado.
- **Fiscalización:** la evaluación de los contratistas se realiza a través de los Compromisos de Gestión, los informes de las contralorías de servicios y las supervisiones desarrolladas por las direcciones regionales de forma mensual, semestral y anual. Además, se incorpora la función de fiscalización a cargo de la Oficina de Fiscalización de Servicios de Salud de Contratos con Terceros.

Estos servicios se prestan en las siguientes áreas de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS): a contratos con estas en la modalidad de compra directa. Sin embargo, “a solicitud de la Contraloría General de la República es que a partir del año 2007 la Junta Directiva de la CCSS, toma la decisión de continuar contratando servicios de salud a proveedores externos, pero bajo la modalidad de concurso público, según lo dicta la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento” (CCSS, 2020, p. 19).

Estos contratos se caracterizan, según Bermúdez y Umaña (2013), por:

- i. Áreas de Salud de Tibás y de San Sebastián–Paso Ancho, las gestiona la Cooperativa Autogestionaria de Servidores para la Salud Integral R.L. (COOPESAIN R.L.).
- ii. Área de Salud La Carpio-León XIII- Garabito a la Asociación de Servicios Médicos Costarricense (ASEMECO).
- iii. Área de Salud de Pavas, la gestiona la Cooperativa Autogestionaria de Servicios Integrales de Salud R.L. COOPESALUD R.L.
- iv. Áreas de Salud de Escazú, de Santa Ana y de San Francisco – San Antonio, están a cargo de la Cooperativa Gestionaria de Salud de Santa Ana R.L. COOPESANA R.L.
- v. Áreas de Salud de San Pablo y de Barva, están a cargo de la Cooperativa de Autogestión de Servicios Integrados de Salud de Barva R.L. COOPESIBA R.L.

En el caso de las áreas de salud atendidas por terceros, los servicios de bata blanca que se prestan se indican en la tabla 2. Es decir, dentro de las diferentes modalidades de APP en servicios de salud, el país ha optado por el sistema más amplio, en el cual el proveedor privado no solo se encarga de las instalaciones y equipo para prestar los servicios, sino que se ha incorporado a la contratación la prestación directa de algunos de estos.

Cuadro 2.

CCSS: Áreas de Salud que operan con servicios externos contratados: principales servicios y condición de las instalaciones

Área de Salud	Servicios									Instalaciones propias o alquiladas	
	Especialidades médicas	Urgencias	Odontología	Farmacia	Rayos X	Laboratorio	Enfermería	Centro de equipos	Vigilancia epidemiológica y proyección comunidad		
Pavas	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	no		X
Desamparados²	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	X	
Tibás	sí		sí	sí	sí	sí	sí	no	no		X
Escazú	no	no	sí	sí	no	sí	sí	no	no	X	
Santa Ana	no	no	sí	sí		sí	sí	no	no	X	
San Francisco San Antonio	no	no	sí	sí	no	sí	sí	no	no	X	
La Carpio León XIII	sí	no	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí		
San Sebastián Paso Ancho	sí	no	sí	no	no	sí	sí	no	sí	X	
Barva	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí		X
San Pablo	sí	sí	sí	sí		sí	sí	sí	sí	X	

Fuente: elaboración propia con información tomada de CCSS (2020).

Además de estos servicios, la CCSS tuvo bajo contratación a una universidad privada los EBAIS de la zona este de San José, y a finales del año 2018, luego de un proceso de discusión, análisis y consultas técnicas, económicas y jurídicas, se tomó la decisión de retomar la administración y prestación de servicios a partir del año 2020. Esta medida alcanzó a los 40 EBAIS que funcionan en las áreas de salud de Montes de Oca, Curridabat, San Diego, San Juan y Concepción de La Unión, y que estuvieron, en los últimos años, administrados por terceros. Estas ofrecen servicios del primer nivel de atención a unas 200 000 personas que residen en esas localidades.

² Es un modelo de APP de salud que incluye los servicios asistenciales, de manera que todos los factores productivos incluidos en los equipos son responsabilidad del concesionario (BID, 2019).

La decisión se adoptó tras estudios institucionales que demostraron la viabilidad de la CCSS para asumir su administración desde todo punto de vista, y con el propósito de estandarizar la oferta de servicios que reciben los pacientes de la CCSS en todos los rincones del territorio nacional. Según dichos estudios, existen normas jurídicas, las cuales señalan que únicamente se puede dar a terceros un servicio cuando se demuestre inviabilidad institucional y, en este caso, se emitió un criterio técnico respecto a que la CCSS podía asumirlos a partir del 2020, cuando se venciera el contrato que estaba vigente (CCSS, 2018).

No obstante, una vez que se retomó la gestión del servicio, el gasto resultó un 30% mayor que el previsto, según se indicó en medios de comunicación (Rodríguez, 2020). Esta situación es similar a la que se expondrá seguidamente en el caso de proyectos de electricidad, en los que, por un lado, se promueven acciones para buscar la integración privada a la gestión de infraestructura y servicios de interés público y, por otro lado, con una medida de este tipo, se envía un mensaje contradictorio a quienes estén interesados en invertir en proyectos de esta naturaleza.

2.2 Sector electricidad

En Costa Rica, la figura de las APP en electricidad se ha aplicado solo a la generación. En esa línea, la generación de electricidad la realizan siete empresas de servicio público y 37 generadores privados; de estos últimos, 7 utilizan contratos bajo el esquema BOT. De igual manera, de la capacidad instalada al año 2017, el ICE opera un 70% con plantas propias y un 20% con plantas contratadas a generadores privados independientes (esquemas BOO), de los cuales un 10% corresponden a un esquema BOT (ICE, 2019).

Si bien, es considerable el número de concesiones de generación eléctrica que opera en el país, solo una quinta parte corresponde a proyectos de naturaleza similar a una APP, en los cuales el contratista privado se compromete a construir con su propio financiamiento una planta generadora, con un contrato a 20 años que incluye dentro del plazo de operación de la planta el período de construcción, período al final del cual la planta se revierte al ICE. Los ingresos son generados por una promesa de compra de la energía producida por parte del mismo ICE, de acuerdo con las tarifas que establezca la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. En el cuadro 2.1 se muestran los 7 proyectos que actualmente operan una BOT en electricidad.

Cuadro 3.

Costa Rica: Información de las plantas eléctricas que hoy día operan bajo un esquema de construir, operar y transferir (BOT)

Planta	Inversión en US\$	Plazo años	Financiamiento	Venta	Año inicio	
Chucás	107,6	20	A cargo del contratista	Al ICE	2011	
Torito	135	20	A cargo del contratista	Al ICE	2008	
La Joya	95,3	20	A cargo del contratista	Al ICE	2008	
El General	ND	20	A cargo del contratista	Al ICE	2003	
Guanacaste	110	20	A cargo del contratista	Al ICE	2007	
Orosí	140	20	A cargo del contratista	Al ICE	2010	
Chiripa	125	20	A cargo del contratista	Al ICE	2010	

Fuente: ICE, 2019. Central AmericaData, 2011a. Central America Data, 2011b. Arias, 2013. Revista Summa, 2010.

2.3 El caso de los fideicomisos de obra pública

Un país como Costa Rica, que ha ido creando figuras jurídicas e instrumentos financieros, sin que necesariamente se diseñen y gestionen como APP, cuenta con un componente privado importante en la figura del fideicomiso de obra pública. El mecanismo creado parte de un contrato que suscribe una instancia pública con un banco, generalmente público, para llevar adelante la obtención de fondos y contratar a un tercero el diseño y construcción de una obra, normalmente inmobiliaria, excepto la ampliación de la ruta 1 San José-San Ramón. Una vez construida la obra, la Administración contratante paga un alquiler al banco, el cual se encarga de su mantenimiento por el período del fideicomiso hasta que recupere su inversión.

En algunas ocasiones, el banco fideicomitente recibe un aporte de la institución pública, de manera que su mandato es contratar la construcción de la obra, supervisar su desarrollo y encargarse del mantenimiento por un lapso acordado previamente. El caso de la ruta 1 es una excepción, porque una parte de la inversión se recuperará mediante cobros directos al usuario, en forma de peajes. En el cuadro 2.2, se presentan los principales contratos suscritos en este siglo para desarrollar obra pública de diversa naturaleza; en particular, obras inmobiliarias, algunas plantas para generación de electricidad y tecnología, como en el caso del Fideicomiso de SUTEL.

Cuadro 4.
Costa Rica: principales contratos de fideicomiso de obra pública suscritos al 2020
En millones de dólares americanos

Nombre	Monto USA\$	Año de aprobación
Planta Hidroeléctrica Toro 3 Jasec-ICE-BCR	193	2007
BNCR/Torre Esperanza Hospital de Niños	80	2009
Fideicomiso de Titularización Inmobiliaria ICE-BCR	50	2010
Fideicomiso Inmobiliario Asamblea Legislativa-BCR	90	2011
Fideicomiso UCR-BCR	166	2011
Fideicomiso ICE- Range- BCR	54	2012
SUTEL/BNCR	320	2012
Fideicomiso Hidroeléctrica Torito 2	235	2012
Fideicomiso Inmobiliario Tribunal Registral Administrativo-BCR	463	2014
Fideicomiso Inmobiliario Poder Judicial	200	2015
Bomberos de Costa Rica /BNCR Estaciones	35	2015
Carretera San José –San Ramón	480	2016
BNCR/MEP infraestructura educativa	167,5	2016
Fideicomiso de Obra Pública –CCSS-BCR	145	2017
Fideicomiso Planta Térmica Garabito	362	2017
BNCR/PANI Albergues	25	2019

Fuentes: Elaboración propia a partir de informes de Gutiérrez, T. (2017), Contraloría General de la República, 2019b, El Mundo CR, 2018.

Respecto a este tipo de contratos de fideicomiso es importante indicar que cada uno tiene sus propias particularidades, las cuales surgen especialmente de la fuente de donde provienen los recursos que utilizan. Así, por ejemplo, se tiene lo siguiente:

- Fideicomisos de ejecución de las obras, ya que los recursos los aporta la misma institución fideicomitente con fondos propios o proveniente de créditos. Es el caso del Fideicomiso Inmobiliario Tribunal Registral Administrativo-BCR o el BNCR/MEP infraestructura educativa. En estos casos, la propiedad del inmueble es temporalmente del banco fiduciario, quien se encarga por un período del mantenimiento y operación de la obra.
- Fideicomiso de ejecución de obra y obtención de fondos: el fideicomisario no solo se encarga de contratar a quien ejecute la obra, sino que también debe obtener fondos para desarrollar el proyecto. Ejemplos de este tipo son el caso del Fideicomiso de la Carretera San José-San Ramón o el Fideicomiso Inmobiliario de la Asamblea Legislativa. En el primer caso, el fiduciario recupera la inversión mediante el cobro de peajes y en el segundo mediante un arrendamiento que, a su vez, irá financiando el costo hasta que se cancelen las obligaciones adquiridas, momento en el cual pasarán a manos del fideicomitente.

- Fideicomiso de titularización de ingresos: el banco fiduciario se encarga de obtener los recursos a partir del mecanismo de titularización de ingresos futuros que obtendrá la institución directamente o como resultado de la puesta en operación del proyecto. Este es el caso de Fideicomiso de Titularización Inmobiliaria ICE-BCR para el desarrollo de varias plantas hidroeléctricas, Bomberos de Costa Rica /BNCR Estaciones, Fideicomiso de Titularización Planta Térmica Garabito ICE – BCR. En este caso, los títulos que se emitan se colocan por medio de la Bolsa Nacional de Valores y el banco honra las obligaciones adquiridas.

Los plazos de estos fideicomisos varían en función de la forma de financiamiento; por ejemplo, el de titularización del Proyecto de la Planta Térmica de Garabito es de 11 años y 10 meses, el Inmobiliario del Poder Judicial es de 20 años, el de SUTEL/BNCR es por 5 años prorrogable por períodos iguales, y el Fideicomiso de la Carretera San José San Ramón tiene un plazo de 30 años. De acuerdo con el artículo 82 de la *Ley de Compras Públicas Ley 9886*, en estos casos, la responsabilidad técnica del proyecto es exclusiva del fiduciario, y la Administración fideicomitente podrá participar en diversas etapas de la ejecución del proyecto y brindar aprobaciones a diversas actuaciones.

2.4 Estado de las APP en Costa Rica: elementos para establecer un portafolio de proyectos

La situación surgida a partir de la emergencia sanitaria en la que está sumido el país desde marzo del 2020, así como la cada vez más grave situación fiscal que se ha venido enfrentando desde el año 2018, llevó al Gobierno a plantear, en abril del 2020, un agresivo programa de APP por \$1 940 millones en carreteras, incluyendo la ampliación de la ruta No. 1, San José-San Ramón por \$400 millones. No se contabilizó en ese plan el tren rápido de pasajeros, por cerca de \$1 500 millones. Asimismo, también en otros sectores se visualiza el interés por acudir a este mecanismo para desarrollar la infraestructura requerida, incluso el presidente de la República, Carlos Alvarado, insiste en que “la alianza entre lo público y lo privado será fundamental para sacar a Costa Rica adelante en la etapa postCOVID-19” (Presidencia de la República, 2020, párr. 3).

2.4.1 Infraestructura de transporte

En esta categoría, se propusieron tres proyectos de carreteras, que podrían impulsarse durante el año 2020 y siguientes, a saber:

1. Ampliación Ruta 27, Carretera San José-Caldera

Para este proyecto, se propuso la ampliación de la ruta, teniendo en cuenta que ya están concluidos los estudios técnicos de topografía y el trazado geométrico completo hasta el intercambio de Orotina, estudios geotécnicos hasta el intercambio de Atenas y se cuenta con un estudio completo de tráfico y las expropiaciones entre Escazú y Ciudad Colón. Aún no se contaba con la estimación de costos. De acuerdo con el cronograma presentado en agosto del 2020, debía haber estado listo el contrato de ampliación y con él se iniciarían las consultas respectivas a la ARESEP ante el cambio de estructura tarifaria y estarse enviando a refrendo de la Contraloría General en febrero del 2021. Esta proyección hubiera permitido iniciar obras en junio de 2021. Sin embargo, no se avanzó mucho en el 2020 por atrasos en la entrega de los estudios por parte de la empresa concesionaria, y hasta mediados de marzo de 2021 se indicó que el monto de la ampliación suma cerca de \$646 millones. Incluso, el ministro de Obras Públicas y Transportes indicó que este proyecto le quedará al próximo Gobierno (Granados, G., 2021).

2. Concesión de la carretera San José-Cartago

Igualmente, se planteó en abril de 2020 que se estaría concluyendo el estudio de factibilidad en setiembre de 2020, y se empezaría el proceso de licitación pública internacional para la concesión en noviembre de 2020. El plazo para la adjudicación y firma de contrato se había establecido para julio de 2021 e iniciaría el proceso de cumplimiento de las condiciones precedentes (cierre financiero, permisos, expropiaciones, contratación de equipos de trabajo y maquinaria y otros) en marzo de 2022, para, finalmente, iniciar la construcción en el segundo semestre de 2022. Sin embargo, al no haberse iniciado el proceso de licitación, las acciones subsiguientes también se retrasarán. Es decir, este proyecto tampoco ha avanzado para su ejecución.

3. Concesión ruta 32, San José-Río Frío

Este proyecto presenta plazos más largos para su ejecución. Así, se espera la entrega del estudio de factibilidad en junio 2021, y se plantea que, en tres meses, o sea, en setiembre 2021, se lance la licitación pública internacional para la concesión. Para junio de 2022, se espera adjudicar la licitación de concesión y la firma del contrato. El período de cumplimiento de condiciones precedentes arrancaría en marzo de 2023 y la construcción iniciaría en el segundo semestre de ese mismo año. Sin embargo, al comparar este proyecto con la situación de los otros dos, es posible que también se atrase el cronograma. Asimismo, el ministro de Obras Públicas y Transportes indicó que “las construcciones para la Ruta 27, la Ruta 32 y el enlace San José-Cartago se pospusieron de nueva cuenta, proyectos viales que tendrán que ser completados por el siguiente mandato” (Forbes, 2021, parr. 1).

4. Tren rápido de pasajeros

Un cuarto proyecto que no se incluyó dentro la lista anterior es el tren rápido de pasajeros, del cual se encuentran listos los estudios de factibilidad. Sin embargo, con el apoyo del BID se ha analizado la robustez de la demanda y el impacto sobre las finanzas públicas, por lo que se ha sugerido licitar el proyecto por fases y no en su totalidad de una sola vez. Al respecto, aún no terminan de tomarse las decisiones correspondientes.

2.4.2 Infraestructura educativa

En el año 2013, se aprobó la Ley No. 9124, que creó un fideicomiso para financiar la construcción de centros educativos y canchas multiusos, BID-MEP-BNCR, por \$167.5 millones. Aun cuando se programó construir 103 obras, quedaron pendientes 48. Ante esa situación y la existencia de una cantidad importante de centros educativos con declaratoria de cierre sanitario, el Ministerio de Educación Pública, en conjunto con el Consejo Nacional de Concesiones, evalúan la posibilidad de usar el modelo de concesiones como respuesta a la falta de recursos para hacer frente al desarrollo de nueva infraestructura educativa, según lo indicara la ministra de Educación Pública, en comparecencia ante la Asamblea Legislativa:

Hemos valorado también a través del Consejo Nacional de Concesiones del MOPT la posibilidad de hacer obra pública de infraestructura educativa a través del modelo de concesión y esto se lo solicitamos al Consejo y éste ya revisó y tomó un acuerdo, de manera que se elabore, se formule una mesa de trabajo para avanzar en estos procesos, específicamente con los centros educativos con orden de cierre sanitario. (Cruz, G., citada en Asamblea Legislativa, 2021, p. 19)

Sin embargo, ha indicado la ministra que la intención de acudir a la concesión es buscar una alternativa para darles continuidad a 100 proyectos, pues los recursos presupuestados en el 2021 sufrieron una reducción importante debido a la situación fiscal que vive el país. Al respecto, en la solicitud de apoyo formulada por el MEP al CNC, se menciona que se ha analizado la alternativa de la concesión de la infraestructura para los colegios técnicos y que:

[...] manifiesta el interés de utilizar la figura de Concesión amparados en la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos de Costa Rica, N° 7762, (Artículo 5), para implementar una Asociación Público-Privada bajo el nombre de: “Concesión de Obra Pública para la Construcción, Mantenimiento y Operación Física de Colegios Técnicos Públicos en Costa Rica.

El proyecto podría contribuir para cumplir con los siguientes objetivos:

- Lograr financiar el diseño y construcción de Colegios Técnicos en menor tiempo que si se usan los mecanismos ordinarios de contratación, a través de las Juntas Administrativas o de la Proveduría Institucional del MEP.
- Incorporar dentro de un mismo contrato el mantenimiento de los centros educativos; es decir, cubrir la construcción y el mantenimiento tanto de las instalaciones físicas de los centros educativos como del equipamiento requerido como equipo mobiliario educativo que se requiere en aulas, auditorios, comedores, talleres y laboratorios (se exceptúan los equipos informáticos y tecnológicos de infraestructura de datos por estar estos cubiertos con otro mecanismo de provisión del MEP).
- Transferir a un privado los riesgos asociados a un proyecto de infraestructura educativa, que por sus capacidades técnicas y financieras podrá administrar y mitigar de manera más eficiente los eventos que se presenten durante el plazo de la concesión.
- Contar con colegios técnicos e instalaciones más cómodas, seguras, funcionales, modernas y con mantenimiento preventivo y correctivo a la altura de la infraestructura que se entregue a las juntas administrativas.
- Proyectar con mayor certeza los presupuestos de costo de infraestructura de los colegios en función del número de estudiantes atendidos en cada centro y no de las programaciones y contingencias que se presenten para cada centro. (MEP, 2020, p. 3)

Así pues, se trata de 65 proyectos a desarrollar en las 7 provincias. En este caso, también será necesario revisar el papel de las juntas de educación y juntas administrativas que operan en Costa Rica, a la luz del Decreto No. 38249, *Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas*, las cuales tienen dentro de sus funciones llevar a cabo los procesos de compras de bienes y servicios, respetando los procedimientos de contratación establecidos; formular proyectos para el desarrollo de infraestructura educativa, haciendo uso de los prototipos o modelos contextualizados y establecidos por la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo del MEP; y gestionar el desarrollo de proyectos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física del centro educativo.

En esta materia, el país puede tener como referencia el caso de Uruguay, país pionero en la concesión de infraestructura educativa, donde los contratos otorgados tienen un plazo de 20 años más dos de construcción y se financian con pagos por disponibilidad. Esto es importante, ya que para la idea planteada por el MEP y el CNC, el proyecto está en una fase muy inicial, por lo cual falta bastante trecho por recorrer hasta consolidar un proyecto bajo esta figura.

2.4.3 Carretera San José-San Carlos

La Carretera San José-San Carlos es una obra inconclusa, que pretende unir San Carlos con la Ruta 1 San José-San Ramón. Se encuentra en este estado por cuanto en algunos tramos de la construcción se han presentado problemas geotécnicos que, posiblemente, lleven a cambiar el trazado. Adicionalmente, existe un tramo de este que aún no cuenta con todos los predios necesarios para su desarrollo. El trazado total son 30 km y esta obra se ha intentado finalizar por cerca de 15 años.

Ante esa realidad, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), en octubre del año 2020, indicó que está evaluando dos posibilidades para dar en concesión la obra:

- Concesionarla, para que una empresa concesionaria la termine de construir y la opere y recupere su inversión mediante el cobro de peajes.
- Que el MOPT continúe el proceso de construcción y, una vez concluida, la concesione para que una empresa la opere y le dé mantenimiento, cobrando también con peajes. Esta modalidad implicaría utilizar la figura de la “optimización de activos”, incluida en la Ley de Concesión de Obra Pública con Servicio Público, en el año 2019.

Para tales efectos, el Gobierno ha contratado una empresa consultora que le permita definir el modelo de contratación más conveniente para completar la obra. Mediante la Ley No 9899, del 10 de setiembre del 2020, Ley que aprueba Convenio de Cooperación para el financiamiento de proyectos de inversión del Programa de infraestructura vial y movilidad urbana y del contrato de préstamo N°4864/OC-CR que financia Programa de Infraestructura vial de Asociaciones Público-Privadas, se aprobó un convenio con el BID, que habilita la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), bajo la cual serán procesadas operaciones de préstamo individual, entre los que está este proyecto.

El contrato de préstamo que financiará la Segunda Operación Individual derivada del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CCLIP) CR-O0005, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el Programa de Infraestructura Vial y Movilidad Urbana, es por un monto de \$225 millones, de los cuales, al menos, \$200 millones se destinarán a la finalización de la nueva vía a San Carlos (Ruta 35), cumpliendo con los requisitos de elegibilidad del Banco Interamericano de Desarrollo. Según el mismo contrato de préstamo, en caso de que para la construcción de la nueva vía a San Carlos se aplique un esquema de asociación público-privada, que puede incluir, entre otros, la construcción, el mantenimiento y la operación de la vía, se podrá contar con \$200 millones como aporte del Gobierno para el desarrollo de la vía. Este contrato no deberá someterse al trámite y la eventual aprobación de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, pues la aprobación del CCLIP es suficiente.

2.4.4 Proyecto Ciudad Gobierno

En el 2020, se contrató la elaboración de un estudio de factibilidad para el Proyecto Ciudad Gobierno, el cual consiste en la construcción de:

[...] los módulos de edificios que albergarán oficinas y otras actividades conexas según se requiera, en los cuales se ubicarán todas las instituciones públicas con presencia en la provincia de San José que dentro del presupuesto nacional posean en sus partidas presupuestarias gasto en alquiler, salvo aquellas que por sus características requieren desagregación física regional para la prestación de servicios públicos. También formarán parte de este proyecto aquellas instituciones que posean un edificio propio y que bajo el ejercicio de un análisis costo-beneficio futuro de como resultado la conveniencia de incorporarlas. (Decreto No. 42310-MOPT-H-PLAN-MIVAHReforma Declara de interés público y nacional la formulación y ejecución del proyecto denominado "Ciudad Gobierno", 2015, art. 2)

El estudio de factibilidad estima una inversión cercana a los \$357.8 millones, ejecutada mediante un esquema de APP, con un período de construcción de 3 años y un plazo total de concesión por 30 años. Se proyecta iniciar la ejecución del contrato en el año 2022. El proyecto se realizará mediante una concesión, la cual se abrirá a licitación pública en el segundo semestre del año 2021. El concesionario se encargará del diseño a partir de los lineamientos que se proveen en la licitación; también del financiamiento, la construcción, operación y el mantenimiento del proyecto. Eso traslada riesgos al sector privado y optimiza su capacidad de innovar. Las primeras obras podrían estar listas en 2025 (MIDEPLAN, 2021).

Este proyecto tiene el reto de integrar elementos como el tren rápido de pasajeros y la movilidad dentro del perímetro del proyecto, que estaría ubicado en los terrenos del MOPT y otros alrededor de este punto. Además, es importante la posibilidad de que se diseñe un modelo mixto, en el cual convivan los espacios de oficinas con los de comercio, servicios y otras amenidades, así como evitar la gentrificación en el área de influencia del proyecto.

2.4.5 Alternativas de recuperación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos para algunos municipios

A inicios del 2019, se concluyó un *Estudio de Factibilidad para Tres Alternativas de Recuperación, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos para las Municipalidades de Cartago, El Guarco, Jiménez, La Unión, Paraíso y Oreamuno en Costa Rica*, el cual incluyó en el 2020, las municipalidades de Desamparados y Turrialba, así como los Concejos de Distrito de Cervantes (Alvarado) y Tukurrique (Jiménez).

Mediante este estudio, se tiene claro el volumen de materia prima que se puede obtener para diseñar un modelo de negocio sustentando en la utilización del material valorizable obtenido del proceso de recolección de desechos sólidos en los cantones participantes del proyecto. Sin embargo, si se quiere utilizar la figura de la APP para gestionar un proyecto de esta naturaleza, o bien, una SPEM, será necesario realizar los estudios de factibilidad técnica, financiera, ambiental y fiscal.

En ese sentido, puede considerarse la propuesta que en el 2016 hiciera el BID a la Municipalidad de San José en relación con este tema, la cual planteaba la posibilidad de desarrollar la construcción de una planta de acopio, separación y clasificación de residuos, lo que implica seleccionar el sitio, realizar el diseño de la planta, licitar la construcción y supervisar su construcción. El diseño debe contemplar un crecimiento modular conforme se vaya fortaleciendo el esquema de recogida selectiva, así como para complementar la planta con la incorporación del compostaje de la materia orgánica en una fase subsiguiente.

2.5 Conclusiones

Los tres sectores reseñados (transporte, salud y electricidad) son aquellos en los que el país ha favorecido la conformación de alianzas de inversión con prestación de servicios. Un elemento común a todos estos proyectos es que llevan muchos años en operación y que en los últimos 6 o 7 años no se han desarrollado proyectos nuevos. En el caso de transporte, el último proyecto adjudicado fue la Terminal de Contenedores de Moín, en el año 2013. En el sector salud, los contratos vigentes se otorgaron desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado, y se han venido renovando por diferentes mecanismos desde entonces hasta hoy; algunas veces, mediante ampliación el plazo de los contratos y otras por procesos licitatorios.

Este aletargamiento en el uso de estas opciones de APP y otras, indudablemente, le impide al país construir una capacidad instalada para desarrollar infraestructura con el apoyo del sector privado. Además, no se cuenta con estudios transversales que permitan generar lecciones aprendidas con el desarrollo de estos proyectos, de manera que la gestión de nuevas iniciativas se retroalimente de la experiencia y permita evolucionar en el uso de estas figuras. Con ello, se fortalecería el papel del sector público como una contraparte técnica, legal y financiera, muy competente para negociar con el sector privado.

Esta situación, atenta contra la posibilidad de que, aun contando con un portafolio de proyectos bien estructurados, la institucionalidad existente no tenga la capacidad necesaria para impulsarlos como APP, pues la cantidad de recursos para su atención es limitada, o bien, por que debido a la naturaleza del proyecto no se cuenta con el expertise necesario para conducir todo el proceso de definición, contratación, ejecución y operación de una obra por medio de una APP.

Sin embargo, el énfasis en el uso de esquemas para desarrollar infraestructura, sobre todo inmobiliaria, eléctrica y, ahora, vial, se ha asentado en la utilización de la figura del fideicomiso de obra pública para desarrollar infraestructura de todo tipo, alcanzando la cartera vigente cerca de los \$3.065 millones, monto superior a los proyectos de infraestructura gestionados por medio de APP directa. Esto muestra el uso de figuras intermedias entre la obra pública tradicional, en las que todo el proceso lo ejecuta la Administración dueña de la obra, y el modelo de APP, en el cual se asigna la gestión completa a un tercero. El fideicomiso de obra pública se ha convertido en ese modelo intermedio, donde el banco administra fondos que le entrega la administración pública u obtiene del mercado, contrata la construcción, recupera la inversión mediante alguna figura similar al arrendamiento y, luego, traslada el activo a la Administración.

Pareciera necesario contar con estudios de value for money y comparadores públicos para determinar la bondad de cada uno de estos mecanismos que ha regulado el ordenamiento jurídico y que ofrece un abanico de opciones, sin que necesariamente todas resulten beneficiosas para el objetivo de desarrollar infraestructura de diverso tipo y servicios de interés público. Este tipo de análisis requiere de instancias especializadas e independientes que los realicen y entreguen insumos para la toma de decisiones por parte del sector público.

Por otro lado, también se ha esbozado una lista de posibles proyectos que podrían hacer presumir que el país cuenta con un “pipeline” de proyectos, presentando una oferta relevante para inversionistas privados. Sin embargo, no responden a una estrategia de desarrollo de infraestructura coordinada, apegada a la realidad de la ejecución de este tipo de proyectos y con objetivos claros, sino que responden a alternativas como:

- En la mayoría de los casos no se ha desarrollado una estructuración para cada proyecto, por lo que no se tiene certeza de su viabilidad.
- No se cuenta con hojas de ruta claras para la ejecución de cada uno, con excepción de los de transporte vial, cuyos cronogramas han resultado poco realistas y, consecuentemente, no se han cumplido.
- No forman parte de un portafolio ordenado de proyectos, sino que están dispersos en diferentes instituciones sin una estrategia clara de implementación.
- Por su misma dispersión, se carece de un liderazgo fuerte para promover su implementación, dando dirección y priorizando según las capacidades institucionales y fiscales del país.
- No se hace referencia al financiamiento de los proyectos y a la necesidad de darles viabilidad con apoyo del Gobierno, lo que de por sí es difícil ante la falta de espacio fiscal que enfrenta el país.

En síntesis, la carencia de una visión clara respecto a cómo asumir el uso de este tipo de modelos, dónde aplicarlos, con quién se cuenta para su gestión, cómo se financian, cómo se ejecutan y demás aspectos propios del ciclo de vida de un proyecto de inversión, hace urgente la creación de instancias de liderazgo de alto nivel para desarrollar esa visión, construir una estrategia y organizar el entramado legal e institucional complejo con que cuenta el país para llevar adelante el desarrollo de infraestructura y servicios de interés público.

¿Hacia dónde vamos?: Los retos

Ante la imposibilidad de contar con recursos propios para invertir en infraestructura vial, el camino a seguir debe ser enfocado en la atracción de capital privado, sentenció el ministro de Obras Públicas y Transportes. En esa línea, indicó también que:

[...] la idea ahora es dejar al menos estructurados proyectos mediante alianzas público-privadas y concesiones; además considera necesario valorar el reciclaje de activos, lo que consiste en ceder la administración de obras terminadas a empresas privadas que a cambio paguen al Estado un monto que pueda ser reinvertido en nuevas obras; lo que implicaría que los usuarios deban pagar peajes por vías que ya existen (Recio, P, 2020).

Si bien este planteamiento está dirigido a la infraestructura vial, resume la realidad que enfrenta el país para el desarrollo de infraestructura en general, por lo que el reto estará en contar con un liderazgo claro para orientar e impulsar el desarrollo de proyectos mediante APP, un marco institucional sólido y coherente, claridad de los mecanismos de financiamiento de los proyectos, un portafolio de inversión bien definido, proyectos bien estructurados, hojas de ruta claras -diseñadas según el ciclo de vida de un proyecto APP-, entre otros aspectos.

A fin de tener más claridad sobre la realidad sobre la que se gesta el uso de las figuras de APP para el desarrollo de infraestructura en el país, se aplicó una encuesta a diferentes actores públicos y privados, la cual fue contestada por 35 participantes. El estudio, aplicado en el mes de abril de 2021, buscaba conocer el panorama general de dichas alianzas y su aporte en el desarrollo sostenible del país.

Para fines de la encuesta, se estableció que por alianzas público-privadas se entiende todas aquellas relaciones dirigidas a la generación de inversión productiva, en el tanto su objetivo es llenar las necesidades de infraestructura de transporte, energía, tecnología, social o inmobiliaria que requiere el país, recayendo en el contratista privado la responsabilidad de su diseño, financiamiento, construcción y operación por un plazo largo, mediante un adecuado reparto de riesgos, para llenar las brechas de infraestructura que enfrenta el país.

Cuadro 5.
Participantes de la encuesta 35 respuestas sobre APP en Costa Rica

SECTOR PÚBLICO			
Banco Nacional de Costa Rica	Laboratorio Costarricense de Metrología		
Dirección General de Aviación Civil	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)		
Ente Costarricense de Acreditación	Museo de Arte Costarricense		
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	Ministerio de Ambiente y Energía		
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	Ministerio de Hacienda		
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	Ministerio de Salud		
Correos de Costa Rica	Ministerio de Seguridad Pública		
Colegio Universitario de Limón (Cunlimón)	Ministerio de Gobernación y Policía		
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)		
Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)		
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)		
Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	Tribunal Registral Administrativo		
Instituto Costarricense sobre Drogas	Universidad Estatal a Distancia (UNED)		
SECTOR PRIVADO			
Instituto Nacional de Seguros (INS)	Fundación Parque Metropolitano La Libertad		
COOPERACIÓN INTERNACIONAL			
Embajada de Estados Unidos	UNFPA	UNOPS	UPU
ACADEMIA			
CITA / UCR			

En el acápite siguiente se resumen los principales resultados de dicha encuesta.

3.1 Análisis institucional

Del lado público, se observa es una dispersión institucional importante, lo cual se enfrenta también a la falta de capacidad de las instituciones para desarrollar proyectos bajo este modelo. En ese sentido, mediante la aplicación de la encuesta se obtuvieron los siguientes resultados:

- Un 53% de los encuestados manifestó estar interesado en utilizar las APP para desarrollo de infraestructura.
- De este grupo, menos de una quinta parte indicó contar con la capacidad interna realizar este tipo de procesos.
- El 80% indicó requerir acompañamiento técnico, jurídico, ambiental y fiscal, por no contar con la capacidad interna para llevar a cabo, por sí mismos, una APP.
- Un 43% afirmó no estar interesado en el uso de estas figuras para desarrollar infraestructura.

Estos resultados evidencian que se requiere desarrollar capacidades técnicas para poder impulsar un programa ambicioso de APP, o bien, contar con una instancia técnica muy sólida que se encargue de liderar estos procesos, la cual aporte el “músculo” del que carecen las demás instituciones públicas. En principio, dado su protagonismo en el desarrollo de las APP, esta tarea debería recaer en el CNC; sin embargo, como lo ha indicado su secretario técnico, don José Manuel Sáenz:

[...] debe transformarse en una agencia de negocios del estado para promover negocios de tipo de APP, con independencia, con el 'expertise', con hacer que todas las concesiones caminen a través del CNC, como muchas instituciones tiene un fin que es loable, que es un fin que está bien establecido, pero en el camino hay cosas que las mismas leyes no proveyeron para que funcione como tiene que funcionar, a futuro tiene que haber una institución que promueva la figura de APP, es la única forma en que vamos a ver a futuro obra pública y servicios públicos como debe ser. (Comisión de Infraestructura de la Asamblea Legislativa, 2020)

Por otra parte, el secretario técnico indicaba también, en dicha comparecencia, que el CNC contaba en ese momento con 52 funcionarios, de las cuales solo 11 estaban dedicados a labores de tipo técnico, entre los que se encuentran profesionales en ingeniería, derecho y economía. No obstante, señalaba que para llevar adelante ciertos proyectos, siempre será necesario apoyarse en profesionales externos que complementen sus equipos. Así pues, se requieren más profesionales en el área sustantiva para poder avanzar más rápido en el análisis de proyectos.

Adicionalmente, el 43% de las respuestas recibidas en las que se señalaba no estar interesados en el uso de las APP, esto se justificaba, básicamente, en dos razones: o no están facultados legalmente para aplicar estas figuras, o bien, no desarrollan infraestructura. Posiblemente, esto abre un espacio para que otras figuras de APP que no tienen como finalidad la provisión de infraestructura y servicios encuentren espacio entre las diferentes necesidades que tiene el país. De esta forma, puede resultar interesante incursionar en propuestas relacionadas con las alianzas público-privadas para el desarrollo, que buscan generar capacidades transformacionales o solventar necesidades de corto plazo en las instituciones públicas.

3.2 Fondo y financiamiento de los proyectos

Un segundo elemento esencial en una estrategia de promoción de las APP y su aplicación para desarrollar infraestructura es la identificación de instrumentos financieros que permitan dar viabilidad a proyectos bien estructurados. Es necesario enfocarse en la disminución de riesgos para los inversores privados, si se espera contar con suficientes oferentes para aquellos proyectos que se lancen al mercado para su contratación.

En la encuesta aplicada, se preguntó por los proyectos que se consideraba podrían desarrollarse y cómo se financiarían bajo este modelo. Así pues, se realizaron una serie de propuestas que van desde pagos por disponibilidad hasta pagos directos de los usuarios. Los resultados son los siguientes:

- Un 44% indicó que se financiaría con pago por disponibilidad a cargo al erario.
- Un 37,5% señaló que podrían ser autosostenibles, mediante pagos directos de los usuarios, pero requerirían un aporte del sector público para que sea viable.
- Solo un 12,5% dijo que los proyectos serían autosostenibles con pagos directos de los usuarios.
- Algunos de estos indicaron que se requerirá de garantías soberanas.

Ahora bien, no debe perderse de vista que el proceso de desarrollo de una APP empieza por contar con fondos que permitan la realización de estudios de factibilidad completos, de manera que la propuesta de un portafolio de proyectos no sea solo una "lista de buenos deseos", sino de iniciativas concretas que demuestren su viabilidad. Al respecto, la reforma legal del 2019 que allegó al Fondo Nacional de Concesiones el monto equivalente al 2% de los ingresos recaudados por el impuesto a la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, puede coadyuvar en el financiamiento de este tipo de estudios de factibilidad. Sin embargo, esa disposición debe ser reglamentada en conjunto por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), reglamento que aún no se ha dictado, por lo que no está claro cómo asignar y utilizar estos recursos. De acuerdo con la recaudación del año 2020, el monto que hubiera recibido el CNC era aproximadamente de \$5,5 millones.

Por otra parte, la situación económica actual está llevando a que, para poder darles viabilidad a los proyectos que se pretenden impulsar -por lo menos en infraestructura vial-, y fondearse con pagos directos de los usuarios, están diseñándose bajo el supuesto de que se requerirá aportes del Estado. Sin embargo, la situación fiscal también se convierte en una limitante para aplicar medidas de este tipo. De hecho, en la iniciativa privada propuesta para la concesión de la carretera a Cartago, se estableció que para contar con un peaje socialmente aceptable, sería necesario un aporte del Gobierno. La misma premisa se ha utilizado en el diseño del modelo de negocio para la concesión del tren rápido de pasajeros.

En ese sentido, la posición del Gobierno es que los proyectos sean formulados excluyendo la posibilidad de recibir aportes estatales. Sin embargo, las consecuencias de no contar con un aporte estatal son que, probablemente, se prolongue el plazo de la concesión y la tarifa (de peaje, en caso de carreteras) puede ser un poco más alta. Incluso, se ha planteado disminuir el alcance del proyecto o los requerimientos técnicos para ajustar el presupuesto a la posibilidad de ejecución.

La participación del ahorro nacional para financiar los proyectos de infraestructura que se promuevan bajo APP se puede convertir en una opción frente a las limitaciones que impone la situación económica y fiscal. A pesar de que en el 2016 la Caja Costarricense de Seguro Social aprobó una política de inversiones que permitía destinar hasta \$375 millones de la reserva del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) para invertir en proyectos de infraestructura pública, la propuesta quedó sujeta a los ajustes al *Reglamento de Inversiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte* de la CCSS, sin que, a la fecha -febrero 2019-, se haya materializado dicho ajuste. Incluso así lo afirmó el Director de Pensiones de la institución: “la Junta nos pidió explorar las inversiones en obra pública, pero es un elemento que no está desarrollado” (Ávalos, A, 2019).

Otro intento, similar a este de la CCSS, para destinar fondos de los regímenes de pensiones a infraestructura fue la reforma a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, que permitió invertir en instrumentos financieros emitidos por fideicomisos con entidades financieras, públicas o privadas, para la participación en el desarrollo de proyectos productivos y de infraestructura de interés nacional o social. Sin embargo, la colocación de fondos es bastante limitada, por lo cual, en el Expediente Legislativo No. 22179, se discute una nueva reforma para poder invertir en:

[...] instrumentos que permitan la participación en proyectos de infraestructura pública y privada en territorio nacional, mediante la figura de vehículos de propósito especial que sean regulados por la legislación nacional, hasta un máximo de 20% de la totalidad del Fondo. Esta inversión es gradual, iniciando hasta con un cinco por ciento (5%) el primer año y aumentando en hasta un cinco por ciento (5%) cada tres años, hasta alcanzar su máximo. Se puede invertir en proyectos gestionados mediante vehículos de propósito especial, cuando se ha superado la etapa de factibilidad y se cuente con los permisos y estudios necesarios para iniciar obras. (Asamblea Legislativa, 2020, p. 13)

Estos intentos de utilizar los fondos institucionales para financiar proyectos de infraestructura aún no terminan de formalizarse; mientras tanto, los recursos por más de \$17.000 millones que administran todos los fondos existentes seguirán siendo invertidos mayoritariamente en títulos de Gobierno, ante la limitación para colocar en inversiones relacionadas con proyectos de infraestructura. Una nota interesante es que la firma concesionaria de la Ruta 27, Globalvía, la concesionaria española, está controlada por los fondos de pensiones internacionales OPTrust (Canadá), PGGM (Holanda) y USS (Reino Unido) (Mesones, 2020).

3.3 Percepción de los interesados

En cualquier APP siempre se tendrán cuatro actores fundamentales: el ente u órgano público que patrocina la APP, el inversor privado que ofrece la solución requerida para atender una necesidad colectiva, el ente financiero dispuesto a financiar el proyecto, y los usuarios de la obra y de los servicios que se prestan. Mediante la encuesta en análisis, se trató de medir la percepción de los posibles patrocinadores de una APP sobre algunos aspectos de interés. En todos los casos, se estableció una clara relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y predominó la lucha contra la pobreza y la búsqueda de trabajo decente y crecimiento económico. Algunos resultados interesantes obtenidos son los siguientes:

i. Necesidades de infraestructura a atender

Los diferentes tipos de proyecto identificados por los encuestados, a los que se pueden aplicar las APP son los siguientes:

- 30,8% infraestructura tecnológica
- 19,2% transporte (terrestre, marítimo, andarivel)
- 19,2% seguridad, salud, ambiente y educación
- 15,4%, edificaciones públicas y equipamiento
- 3,8% manejo de desechos sólidos.
- 7,7% energía.
- 3,9% otros.

ii. Tipos de figuras a utilizar

Según los encuestados, entre las opciones que ofrece el ordenamiento jurídico nacional, sus preferencias se ubican en el siguiente orden:

- 33,3% contratos de colaboración público-privada
- 20,8%, concesión de obra pública con servicio público
- 12,5%, concesión de servicios
- 12,5% BOT
- 8,33% fideicomiso de obra pública
- 8,33% contratos de gestión interesada
- 4,2% optimización de activos

Estos resultados indican la preferencia por proyectos de infraestructura tecnológica, seguidos de proyectos vinculados con temas de salud, educación y ambiente. A la par de este último grupo está el sector transporte. Dichos resultados apuntan a un cambio en la percepción de la utilidad de las figuras de APP más allá del sector transporte, en el cual ha sido común su aplicación.

Junto a estos resultados, destaca la relevancia que se le da a la figura de los contratos de colaboración público-privada sobre la concesión de obra pública con servicio público. Incluso, el fideicomiso de obra pública no está entre los preferidos. Igual ocurre con la figura del reciclaje de activos, posiblemente porque es un esquema de reciente introducción en el marco legal. Así pues, los resultados parecen indicar que aun cuando los contratos de colaboración público-privada tienen un rango menor que la Ley de Concesión, se prefiere aquellos a esta, posiblemente, porque generan menos aversión que la concesión como tal.

Otro hallazgo importante de esta consulta son los principales desafíos y obstáculos señalados para llevar adelante proyectos mediante las APP:

i. Capacidad para desarrollar este tipo de proyectos

- 57,1% se requerirá contratar apoyo externo en las áreas financiera, legal, técnica, ambiental y fiscal.
- 35,7% indica contar con equipo idóneo, pero requerirá algún tipo de apoyo adicional.
- 7,1% se cuenta con equipo idóneo para ejecutar proyectos de este tipo.
- De las 14 respuestas, solo 5 indicaron valorar apoyarse en el CNC, es decir un 35,7%.

ii. Desafíos

- Un 62,5% señaló como principales desafíos la capacidad institucional, conocimiento técnico para plantear proyectos y ejecutarlos, coordinación interinstitucional, apoyo político.
- 12,5% limitaciones presupuestarias.
- 12,5% marco legal.
- 6,25% capacidad del recurso humano.
- 6,25% financiamiento de los proyectos.

iii. Obstáculos

- Un 37,5% indica como principal obstáculo la falta de interés de las autoridades institucionales y temores de la asesoría legal.
- El 18,75% señala el marco legal.
- No se conocen en detalle los requerimientos implicados y las limitaciones; el tiempo de procesamiento y aprobación de las APP; y la capacidad de apoyo del CNC, cada una con un 12,5%.
- Un 6,25% indica nunca haber utilizado la figura.

Los aspectos señalados indican la necesidad de hacer un esfuerzo para crear capacidades en las instituciones públicas y contar con los equipos humanos idóneos, con el fin de que puedan ser contrapartes fuertes en el diseño de vehículos como las APP, de manera que la falta de conocimiento no se convierta en un obstáculo para lograr proyectos bien estructurados o siquiera considerarlos como posibles candidatos para ejecutarse por medio de una APP. Solo dos de las empresas consultadas indicaron estar en capacidad de desarrollar por sí solas este tipo de proyectos.

Otro tema para resaltar es la participación del CNC en el apoyo a las instituciones para estructurar proyectos APP. En abono a ello, uno de los consultados indicó que:

[...] El CNC nunca ha sido fuerte, y otras posibles administradoras han sido igual o peores. Lo fundamental es que la(s) agencia(s) gubernamental(es) encargada(s) de la rectoría de los contratos de concesión por parte del Gobierno tengan equipos de ingenieros, abogados, economistas, y afines que sean tan buenos (o mejores) que los especialistas contratados por los concesionarios de corte mundial que Costa Rica debería estar atrayendo para sus proyectos. (Embajada de los Estados Unidos, 2021)

3.4 Aportes para el desarrollo de las APP en Costa Rica

Como ya se ha indicado antes, el liderazgo en este tipo de procesos es fundamental, tanto en el plano técnico como en el plano político. De ahí la necesidad darle fluidez a las acciones que deban emprenderse para contar con un portafolio de proyectos bien estructurados y generar la capacidad para ofrecerlo, ganar interesados y poder ejecutarlos. Por ello, en este punto, se plantean algunas posibilidades que apuntan en la dirección de darle viabilidad a un verdadero plan de acción para las APP en el país.

3.4.1 Desarrollar la visión sobre APP

La participación público-privada como medio para llevar adelante el país y el trabajo conjunto de empresarios y Gobierno para enfrentar la realidad que se vive es la forma de suplir la imposibilidad que enfrenta el sector público de contar con los recursos necesarios para impulsar la reactivación económica y el desarrollo que tanto se necesita. La visión que se construya en torno a las APP debe partir de la convicción de que se requiere un trabajo conjunto entre lo público y lo privado en las diferentes áreas del quehacer económico y social, según las necesidades ciudadanas, de manera que se profundice dicha convicción y que ambas partes asuman su papel y se distribuyan responsabilidades, riesgos, beneficios e impactos sobre los ciudadanos.

Esta visión tiene en las APP un medio para operativizar obras públicas, pues el fin no es la figura como tal, sino la capacidad para que, al unir esfuerzos, se impacte en el desarrollo de infraestructura y servicios de interés público en el país, sin afectar o afectando de manera mínima las finanzas públicas e incidiendo positivamente en la calidad de vida de las personas. Así pues, la visión debe partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y estar orientada a satisfacer las necesidades de “las personas primero”, tal y como lo ha venido promoviendo las Naciones Unidas (2018). El concepto es de vital importancia para enfocar las APP en la entrega deseable y necesaria de los resultados de la inversión en infraestructura, que van más allá de los meros criterios de rentabilidad, centrándolas en ofrecer “valor para las personas” (Naciones Unidas, 2018).

En tal sentido, si bien las carreteras, los ferrocarriles, los puentes, los aeropuertos, los edificios públicos, la infraestructura tecnológica, la educación, la salud y las centrales eléctricas son importantes para el logro de muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es aún más importante establecer el impacto de estos activos de infraestructura en el contexto de una agenda de desarrollo sostenible más amplia y un conjunto de resultados específicos de cada proyecto, que generen una mejora en la calidad de vida de las personas.

Por tanto, la visión que se construya debe, pues, fundamentarse en tres pilares: el aporte del sector privado, el compromiso del sector público con facilitar y fiscalizar correctamente las APP, y priorizar de acuerdo con las necesidades de las personas ciudadanas. En ese sentido, la visión podría esbozarse como el desarrollo de un modelo tripartito de las alianzas público-privadas en Costa Rica.

3.4.2 Promover la política pública de APP

Durante el año 2017, se llevó a cabo un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Hacienda y la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP) para diseñar una política pública sobre APP que orientara o guiara la decisión-definición-implementación de proyectos o inversiones bajo este esquema. Mediante un proceso participativo, realizado con diferentes actores clave, se utilizó la metodología definida por MIDEPLAN para elaborar la propuesta. Así pues, esta contiene un análisis del marco legal que regula la figura de las APP en el país, y se concluye que se trata de esfuerzos aislados, los cuales requieren de un fortalecimiento de la institucionalidad, mediante una legislación marco que establezca reglas claras, procedimientos estandarizados y de alcance general, para contar con el direccionamiento necesario e integral sobre lo que se pretende y se espera de las APP.

Asimismo, para elaborar la política pública, en conjunto con autoridades del Gobierno, se planteó una definición del problema al que responde la propuesta, entendido como la:

[...] débil aceptación del uso de las APP para el desarrollo de infraestructura, profundizada por una predominante cultura estatista, con un nivel inadecuado de conocimiento de lo qué es y cómo opera una APP entre los formadores de opinión y los tomadores de decisiones, producto de una limitada capacidad de gestión de las entidades públicas responsables, como resultado de diferentes factores que inciden en dicha gestión. (ALIARSE, 2018. p. 40)

La definición del problema es vital porque partir de ahí se formulan las acciones que la política pública y la institucionalidad impulsarán para lograr un mayor aprovechamiento de las APP, como medio para contribuir al cierre de la brecha existente entre las necesidades de infraestructura, en sectores como transporte (carreteras, aeropuertos, puertos, trenes), agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, salud, educación y otros servicios sociales, y la capacidad del país para cerrar esta con recursos propios. Además, se definieron algunos principios básicos que deben servir de guía para identificar los proyectos APP.

Para abordar la atención del problema identificado, se definieron tres ejes de acción; dos referidos a la comunidad, los cuales deben considerar el involucramiento de la población beneficiaria, los gremios, los medios de comunicación, así como de los actores políticos, durante las diversas fases del proyecto. Es decir, desde la planificación hasta la evaluación ex-post de la APP. Un primer eje es el cultural, el cual busca incidir sobre la percepción de la ciudadanía respecto a las APP y aportar la información requerida para que el usuario conozca del desarrollo de los proyectos ejecutados bajo la figura de la APP.

El segundo es el relativo al papel de actores clave para mejorar su participación en los procesos de diseño, desarrollo, ejecución y supervisión de proyectos de infraestructura bajo esta figura. Mientras que el tercer eje está vinculado con la institucionalidad, las reglas y los procesos de trabajo que estas aplican. Es importante tener en cuenta dos aspectos relacionados con el tercer eje; por un lado, las acciones que se requieren hasta lograr un proyecto, abarcando los procesos de identificación, formulación, evaluación y aprobación de proyectos, por otro lado, en qué áreas se focaliza la intervención de los actores privados y públicos durante la ejecución contractual, desde la intervención en la construcción de las obras de infraestructura hasta su posterior operación y mantenimiento.

Entre las acciones más relevantes planteadas por la propuesta de política, se identificaron: la necesidad de revisar el marco normativo existente para contar con uno general; y la organización institucional actual, para dar mayor relevancia a la gestión desde el ámbito político, al proponerse que la dirección a nivel de todo el sector público descansa en un órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia, sin dejar de lado la necesidad de que haya un ejecutor de dichas políticas, lo cual hace necesaria la coordinación entre el Consejo Nacional de Concesiones, la Unidad de APP del Ministerio de Hacienda y la planificación que corresponde a MIDEPLAN. También se debe fortalecer la interacción con los ciudadanos y los sectores económicos (inversionistas), sociales y políticos interesados en estos procesos, mediante programas de participación, comunicación y transparencia, vitales desde que inicia el proceso hasta que entra operación la obra, así como durante la prestación del servicio.

En conclusión, las necesidades que el país tiene en el campo de la infraestructura y su débil situación fiscal hacen de la participación del sector privado un elemento trascendental para cerrar la brecha. Esa participación estará mejor direccionada con una política pública que enmarque los principios generales bajo los cuales esta relación puede resultar en un ganar-ganar para el Estado, la sociedad y los inversionistas que se vincularán a largo plazo con la provisión de la infraestructura.

3.4.3 Elementos para operativizar la visión

La visión que se requiere para impulsar un esfuerzo país en cuanto al desarrollo de infraestructura y servicios de interés público mediante las APP debe contar con algunas condiciones facilitadoras para establecer una hoja de ruta que permita alcanzarla. Estas se detallan a continuación.

i. Voluntad política

El desafío de fondo es que un programa de APP funcional necesita una agencia o agencias gubernamentales fuertes, talentosas y bien financiadas (tipo CINDE/Procomer/SUTEL/SUGEF), para realmente diseñar, promover, monitorear y hacer efectivos los contratos. Por ello, deberá concretarse un apoyo real para fortalecer esa instancia, en este caso, el CNC, como ente ejecutor de la fase de gestación de los proyectos. A esto se suma el hecho de que, políticamente, es necesario establecer un equilibrio entre los que más creen en las APP, para quienes las empresas concesionarias no requieren de mayor supervisión, pues si hay una buena distribución de riesgos, lo que debe cuidarse es su adecuada gestión; y aquellos otros quienes consideran que la supervisión gubernamental debe ser muy fuerte, ya que no confían en las APP ni en sus operadores, lo cual puede convertirse en un obstáculo para impulsar y hacer florecer la figura de la APP.

Ese es el desafío de fondo que enfrenta el país, pues la generación de confianza es fundamental, de cara a la ciudadanía que todavía se muestra escéptica sobre este tipo de mecanismos para suplir las necesidades de infraestructura y de servicios de interés público, de manera que parte de la responsabilidad del apoyo político es también ayudar a construir esa confianza, donde el inversor privado también puede aportar para dicho objetivo.

ii. Unidad estratégica

La unidad estratégica se asocia con la necesidad de tener una única visión de lo que, como país, se quiere en relación con esta forma de atraer y desarrollar inversión. Esta tarea se visualiza en manos de un equipo de alto nivel muy cercano a la Presidencia de la República, de manera que la definición de prioridades y el involucramiento de los “dueños” de esas prioridades se defina desde ese equipo. Uno de los principales problemas que tiene el país es la dispersión de iniciativas, lo cual genera confusión en los inversionistas y un despliegue muy grande de esfuerzos para tratar de dar dirección, sin tener los recursos suficientes para ello.

De ahí la necesidad de contar con un equipo de alto nivel que tenga las potestades para dar dirección y ser acatado, respetando las competencias de cada ente u órgano público. Su tarea empezará con obtener un inventario de todos los proyectos que mantiene en su cartera cada institución, estén o no registrados en el banco de proyectos de MIDEPLAN, así como una clara identificación de si tiene o no una fuente de financiamiento y cuál es el avance en su diseño. Es importante definir cómo se conformaría esta unidad, si será solo una instancia pública o se podría incorporar al sector financiero y privado; la viabilidad de ese aspecto deberá analizarse a la luz de la normativa nacional.

iii. Rol del Consejo Nacional de Concesiones (CNC)

Indudablemente, en el plano institucional es urgente contar con una agencia capaz de liderar técnicamente cualquier estrategia que diseñe el país para desarrollar infraestructura mediante las diferentes figuras que ofrece el marco jurídico vigente para desarrollar APP. Así pues, es necesario rescatar el papel de brazo ejecutor del Consejo Nacional de Concesiones (CNC), encargado de apoyar técnicamente al resto de la institucionalidad que pretenda desarrollar proyectos de esta naturaleza. Esto requiere generar confianza en sus capacidades técnicas, las cuales deberán fortalecerse, de modo que no se dispersen los esfuerzos en esta dirección, tratando de dar apoyo a cada institución participante, con su propia estructura “paralela”, sino, más bien, dirigir todos los recursos a consolidar al CNC como líder técnico en la materia.

Los recursos del Fondo de Concesiones no son suficientes para lograr ese reforzamiento que necesita la institución, sino que será necesario asignar recursos presupuestarios suficientes y favorecer las facilidades del caso para que pueda incorporar capital humano capacitado. La asignación de más recursos deberá ser precedida de una revisión de eficiencia actual de los recursos que actualmente administra, a fin de tener clara la necesidad o no de otorgar más fondos para que pueda asumir su cometido como brazo ejecutor de una visión nacional sobre APP.

iv. Portafolio de proyectos

Los anuncios de proyectos de obras a realizar hacen presumir la existencia de un portafolio con grandes posibilidades de ser ofrecido a los interesados; sin embargo, debe tenerse cuidado de que estos proyectos no sean solo “buenos deseos”, sino que cuenten con los estudios necesarios para valorar su viabilidad o valor por dinero de ejecución o no bajo la figura de la APP. Esto exige una disciplina para hablar de proyectos solo cuando se encuentren adecuadamente estructurados. La seriedad en la definición de estos es fundamental para generar credibilidad y tener la certeza de que los interesados comprenden adecuadamente las necesidades por solventar con el proyecto y que la figura de APP es la mejor opción para hacerlo. Para lograr esto, será necesario elaborar un inventario, a nivel de todas las instituciones, de los proyectos que se mantienen en sus planes operativos, así como en el registro de proyectos que lleva MIDEPLAN, y evaluar su estado de madurez para priorizar el análisis de los que estén más avanzados.

v. Asignación de recursos para la preinversión

Un elemento fundamental para formular un portafolio de proyectos creíble es la estructuración completa que se haga de cada uno. Por ello, es necesaria la promulgación del Reglamento a la Ley No. 9701, para que se lleve a cabo el traslado de la proporción del impuesto sobre la propiedad de vehículos asignado al Fondo de Concesiones, con la finalidad de financiar los estudios de preinversión necesarios para la toma de decisiones respecto a la aplicación de una figura de APP en su desarrollo. Más allá de la situación fiscal, esta inversión es imprescindible si se quiere asumir de manera proactiva una estrategia de inversión en infraestructura con participación público-privada. Posiblemente, estos recursos resulten insuficientes, pero constituyen un inicio para fortalecer la conformación de un portafolio de proyectos.

vi. Aprendizaje y mejora continua

Ningún proceso de esta naturaleza es perfecto y posiblemente habrá partes que enfrenten dificultades en su ejecución; así pues, más que perseguir el error genuino, lo que debe buscarse es aprender de dichas situaciones para mejorar, ya que la visión de solo castigar debilita la figura. Por ello, es importante contar con una instancia que mantenga un monitoreo del entorno nacional e internacional, el cual permita tener claridad de las características y evolución de este tipo de negocios y documente las mejoras requeridas, además de analizar cada experiencia para conocer dónde habrá que realizar un esfuerzo para impulsar ajustes o abordajes diferentes. Esto se puede lograr creando un observatorio para APP, que también puede cumplir un rol de formador en esta materia.

Esta instancia deberá desarrollar un trabajo científico de observación, de benchmarking, de investigación, de formación y de creación de propuestas para imbuir esta forma de gestión de la inversión en infraestructura con participación público-privada, de un proceso de mejora continua, serio, oportuno, inteligente y objetivo. Igualmente, deberían crearse espacios para que los involucrados en los proyectos de infraestructura puedan plantear todas sus inquietudes y tener respuestas claras. Todas estas tareas podrían recaer en un observatorio de las APP gestionado por el sector privado desde centros de investigación conducidos por la academia, para fin de evitar los sesgos ideológicos que se han arraigado en contra de las alianzas entre el sector público y el privado.

vii. Adecuada coordinación interinstitucional

Un reto de la unidad estratégica es lograr que coordinación interinstitucional sea efectiva. En esa línea, será necesario definir el mapa de regulaciones y trámites que se aplican en materia de infraestructura pública y establecer la red de instituciones que participan en el proceso tramitológico, en el cual el líder facilita a cada una la estructura, los convenios y recursos necesarios para cumplir con todos los trámites que el desarrollo de cada proyecto requiere, incluida la toma de decisiones a nivel de jerarcas institucionales. Es decir, se requerirá contar con un equipo muy competente para apoyar a las instituciones que cuentan con proyectos incorporados en el programa que se defina.

Asimismo, será necesario definir cronogramas integrales para el desarrollo de cada proyecto, en los que cada participante del proceso tenga sus actividades claramente establecidas, con sus responsables, y dando seguimiento permanente para llegar al resultado buscado. También se requerirá desarrollar herramientas las cuales permitan tomar en consideración las necesidades ciudadanas, de manera que el principio de “las personas primero”, pueda materializarse no solo para priorizar, sino también como mecanismo de participación para trabajar las posibles oposiciones que siempre aparecerán en torno a estos proyectos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aliarse, 2020, Módulo I: Las Alianzas Público Privadas (APP) en Contexto.
- Aliarse, 2018. Formulación de una política pública que oriente o guíe la decisión-definición-implementación de proyectos o inversiones bajo esquemas de Asociaciones Público Privadas.
- Arias, JP, 2013. Inversionistas costarricenses aportan 35% del capital para Proyecto Hidroeléctrico Torito. <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/inversionistas-costarricenses-aportan-35-del-capital-para-proyecto-hidroelectrico-torito/CWMUNKQGMZBMZCMLHAGQ6I2R2E/story/>.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2020, 11 de febrero). *Comparecencia del Secretario Técnico* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=8qHlwOnt98g>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2020). *Expediente Legislativo No. 22179, Reforma de la Ley No. 7531 del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional*. http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx
- Ávalos, A.(2019, 14 de febrero). Jaime Barrantes, gerente de pensiones de la CCSS: 'La inversión del fondo de pensiones está correcta. No hubo pérdida'. La Nación. <https://www.nacion.com/el-pais/salud/jaime-barrantes-gerente-de-pensiones-de-la-ccss/7ZZRTU3YGFELH2G5QMPGWJNXM/story/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2016). *San José: de la acción local a la sostenibilidad metropolitana. Municipalidad de San José*. https://www.msj.go.cr/MSJ/Capital/SiteAssets/sanjose_plandeacci%C3%B3n_final_210716%20MSJ%20BID.pdf.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. [2018]. *Bringing PPPs into the sunlight: synergies now, pitfalls later?* Interamerican Development Bank. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Bringing-PPPs-into-the-Sunlight-Synergies-Now-and-Pitfalls-Later.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2019a). *¿Cómo garantizar el servicio de equipamiento médico? un aporte de las Asociaciones Público-Privadas de Salud. Nota Técnica No. IDB-TN-1663*. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo_garantizar_el_servicio_de equipamiento_m%C3%A9dico_Un_aporte_de las_Asociaciones_P%C3%BAblico-Privadas_de_Salud_es_es.pdf.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2019b). *Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas del apoyo operativo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)*. Interamerican Development Bank. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Fortaleciendo_la_gesti%C3%B3n_de las_inversiones_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_Lecciones_aprendidas_del_apoyo_del_BID_a los_Sistemas_Nacionales_de_Inversi%C3%B3n_P%C3%BAblica_SNIP.pdf.
- Bermúdez, M. y Umaña, A. (2103). *Tercerización de los servicios de salud en la Caja Costarricense de Seguro Social, en el marco de la contrarreforma del Estado costarricense (1988-2012). Un acercamiento a cuatro proveedores externos: COOPESANA, COOPESAIN, ASEMECO y PAIS* [Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica]. Escuela de Trabajo Social. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2013-08.pdf>.
- Bosque, D. (2020, 27 de abril). Secretario técnico del CNC: 'La premisa es hacer el mínimo aporte estatal a obras por concesión'. La Nación. <https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/secretario-tecnico-del-cnc-la-premisa-es-hacer/F4LIWPET6ZFAVA7QFR35GEU5XQ/story/>

- Caja Costarricense de Seguro Social [CCSS]. (2018). *Administraremos Ebáis del Este capitalino y los de Concepción de la Unión a partir de 2020* [actualización de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/ccssdecostarica/photos/a.704146272942432/2249841731706204/?type=3&theater>.
- Caja Costarricense de Seguro Social [CCSS]. (2020). *Estudio de Inviabilidad para la Prestación de Servicios de Salud para las Áreas de Salud de Pavas, Desamparados 2, Santa Ana, Escazú, San Francisco-San Antonio, San Pablo, Barva, Tibás, La Carpio-León XIII y San Sebastián-Paso Ancho*. <https://observador.cr/wp-content/uploads/2020/04/Estudio-de-Inviabilidad-para-la-Provisio%CC%81n-de-Servicios-de-Salud-para-las-A%CC%81reas-de-Salud-FINAL.pdf>
- Cámara Costarricense de la Construcción. (2020, 22 de mayo). *Fortalecer las APP's: una dinámica que a largo plazo generará múltiples réditos*. Revista Construcción, 27(238), 24-25. <https://www.construccion.co.cr/Post/Detalle/36428/fortalecer-las-apps-una-dinamica-que-a-largo-plazo-generara-multiples-reditos>
- Central America Data. (2011a). *Construyen hidroeléctrica por contrato BOT*. https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Construyen_hidroelctrica_por_contrato_BOT
- Central America Data. (2011b). Empresa española construirá parque eólico por \$124 millones. https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Costa_Rica_Construyen_parque_elico_por_124_millones
- Contraloría General de la República. (2019a). Informe N.º DFOE-AE-IF-00009-2019 16 de setiembre, 2019. Informe de auditoría de carácter especial acerca del proceso instaurado por el ICE y la ARESEP para la concesión de la generación y compra de energía eléctrica a privados. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019015864.pdf
- Contraloría General de la República. (2019b). Informe N.º DFOE-EC-IF-00023-2019 09 de diciembre, 2019, Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión fiduciaria del Banco de Costa Rica. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019022407.pdf
- Cruz, G. (2021). Citada por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Comparecencia de la ministra de Educación Pública ante el Plenario Legislativo el 25 de enero de 2021. Acta Ordinaria No. 29 de 25-1-2021*. <http://www.asamblea.go.cr/glcp/SitePages/ConsultaActasPlenario.aspx>
- El Mundo CR. (2018). Banco Nacional apoya financiamiento de obras de infraestructura y energías limpias. <https://www.elmundo.cr/economia-y-negocios/banco-nacional-apoya-financiamiento-de-obras-de-infraestructura-y-energias-limpias/>
- Forbes Staff. (2021). <https://forbescentroamerica.com/2021/05/13/costa-rica-retrasan-proyectos-viales-que-debera-concluir-el-proximo-mandato/Granados>.
- Greivin. (2021, 10 de mayo). MOPT dejará 3 concesiones a próximo gobierno: Ruta 27, ampliación de vía a Cartago y San José-Río Frío. Diario Extra.
- Instituto Costarricense de Electricidad [ICE]. (2019). *Plan de Expansión de la Generación Eléctrica 2018–2034. Grupo ICE*. <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/d91d6f4f-6619-4a2f-834f-6f5890eebb64/PLAN+DE+EXPANSION+DE+LA+GENERACION+2018-2034.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mleNZKV>
- Matamoros G. (2020). Viabilidad de las asociaciones público-privadas en la infraestructura social (APPIS) en Costa Rica. ULead Revista Logos, 1(2). <https://dspace.ulead.ac.cr/repositorio/handle/123456789/2/browse?type=author&value=Matamoros+Carvajal%2C+Guillermo&locale-attribute=es>
- Mesones, J. (2020). Globalvía invertirá 500 millones en Costa Rica y busca crecer en EEUU, edición del 26 de enero de 2020. El Economista. <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10318852/01/20/Globalvia-invertira-500-millones-en-Costa-Rica-y-busca-crecer-en-EEUU-.html>

- Ministerio de Educación Pública [MEP]. (2020, 15 de diciembre de 2020). Viceministerio Administrativo, Oficio No. DVM-A-839-2020 dirigido al CNC. Archivo CNC.
- Ministerio Nacional Planificación y Política Económica [MIDEPLAN]. (2021). Ciudad Gobierno ahorrará \$357,8 millones al Estado, presentación del 6 de mayo de 2021. <https://www.mideplan.go.cr/index.php/ciudad-gobierno-ahorrara-3578-millones-al-estado>
- Naciones Unidas. (2018). *Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals. Review of the Public-Private Partnerships work since the first session of the Working Party on Public-Private Partnerships on 21-22 November 2017*. PPK Knowledge Lab. <https://library.pppknowledgelab.org/documents/5661/download>.
- Paiva, A. y Goes, P. (2017, 11 de febrero). Ladrillos sólidos, la base para construir asociaciones público-privadas exitosas [artículo de blog]. Interamerican Development Bank. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/ladrillos-solidos-la-base-construir-asociaciones-publico-privadas-exitosas/>.
- Recio, P. (2020, 31 de octubre). Rodolfo Méndez: 'Vamos a tener cero posibilidad de crédito público para nuevas obras'. *La Nación*.
- Revista Summa. (2010). Inauguran planta eólica más grande de Costa Rica. <https://revistasumma.com/2813/>.
- Rodríguez, Oscar. (2020, 25 de mayo). Caja erró en 30% costo de retomar 37 Ebáis que operaba Unibe. *La Nación*.
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2020). *Concesión de megaobras de infraestructura vial será motor de la reactivación económica*. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/04/concesion-de-megaobras-de-infraestructura-vial-sera-motor-de-la-reactivacion-economica/>

Estado de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) en Costa Rica (2020)

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	46
Introducción	47
Las alianzas público-privadas para el desarrollo en Costa Rica.....	47
Aproximación metodológica	48
A. Contexto en el que operan las alianzas público-privadas para el desarrollo en Costa Rica	49
B. Las alianzas público-privadas para el desarrollo en Costa Rica: algunas aproximaciones desde la praxis	57
C. Recomendaciones y consideraciones de política pública: ¿cómo avanzamos hacia alianzas transformacionales?.....	71
Referencias bibliográficas	75
Anexos	81

CAPÍTULO II.

Estado de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) en Costa Rica (2020)

Danielle Jean-Pierre Figueroa

Resumen Ejecutivo

El estudio aborda el análisis del entorno en el que operan las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) en Costa Rica y los procesos que las posibilitan, a partir de las siguientes dos dimensiones: entorno político y principios de diseño y gestión. Las APPD se definen como acuerdos de cooperación para la interacción corresponsable entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, en la cual estas comparten recursos, competencias y riesgos para el logro de objetivos comunes, los cuales contribuyan al desarrollo sostenible.

Las preguntas que permitieron trazar un cuadro general del estado de las APPD en Costa Rica durante el 2020 son las siguientes: ¿El contexto nacional es propicio para la implementación de alianzas público-privadas para el desarrollo exitosas?, ¿de qué manera operan las alianzas público-privadas para el desarrollo que buscan contribuir a la consecución de objetivos nacionales de desarrollo?, ¿cuál es el estado de situación de las alianzas público-privadas para el desarrollo que operan en el país? y ¿qué requieren para ser alianzas transformacionales?

La perspectiva de las personas entrevistadas durante el proceso de consulta se combinó con el análisis documental, para crear una lectura lo más precisa posible sobre el estado de las alianzas público-privadas en Costa Rica e identificar oportunidades futuras para crear un mayor valor a través del trabajo en APPD. El análisis de las APPD busca profundizar en sus elementos constitutivos y en sus principios de diseño y gestión, a partir de la observación de experiencias directas. El estudio no pretende realizar un análisis exhaustivo del universo de alianzas existentes en el país, sino que centra su atención en un conjunto de alianzas entre el sector público y el sector privado que, por sus características, trayectoria, actores y sostenibilidad en el tiempo, invitan a observar de cerca sus procesos de gestión y a identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y barreras encontradas a lo largo del proceso.

El análisis contextual permite observar las formas en que el Gobierno está dispuesto y facilita la participación de actores no estatales en la consecución de objetivos del desarrollo nacional y de los compromisos internacionales (Agenda 2030 y Acuerdo de París). También se analizan obstáculos que limitan el éxito de las APPD, así como la presencia de condiciones que posibilitan el trabajo en alianza y constituyen factores de éxito. Con base en criterios claramente definidos sobre lo que representan las APPD, se identificaron y analizaron alianzas activas durante el periodo de estudio, y se ahondó en criterios de fundamentos básicos, como la presencia de una visión compartida, intereses alineados y recursos disponibles, relación entre los socios, estructura de gobernanza, liderazgo de los actores y planificación adecuada.

El capítulo, en su parte final, presenta recomendaciones para fortalecer el trabajo en APPD, con énfasis en la necesidad de contar con una normativa que facilite el trabajo en alianza, incentivos para el aporte de recursos, capacidades técnicas adecuadas, criterios para establecer prioridades para el desarrollo de alianzas, arreglos institucionales para una mejor orientación y liderazgo del sector público, una gestión basada en resultados y una estrategia de comunicación.

Introducción

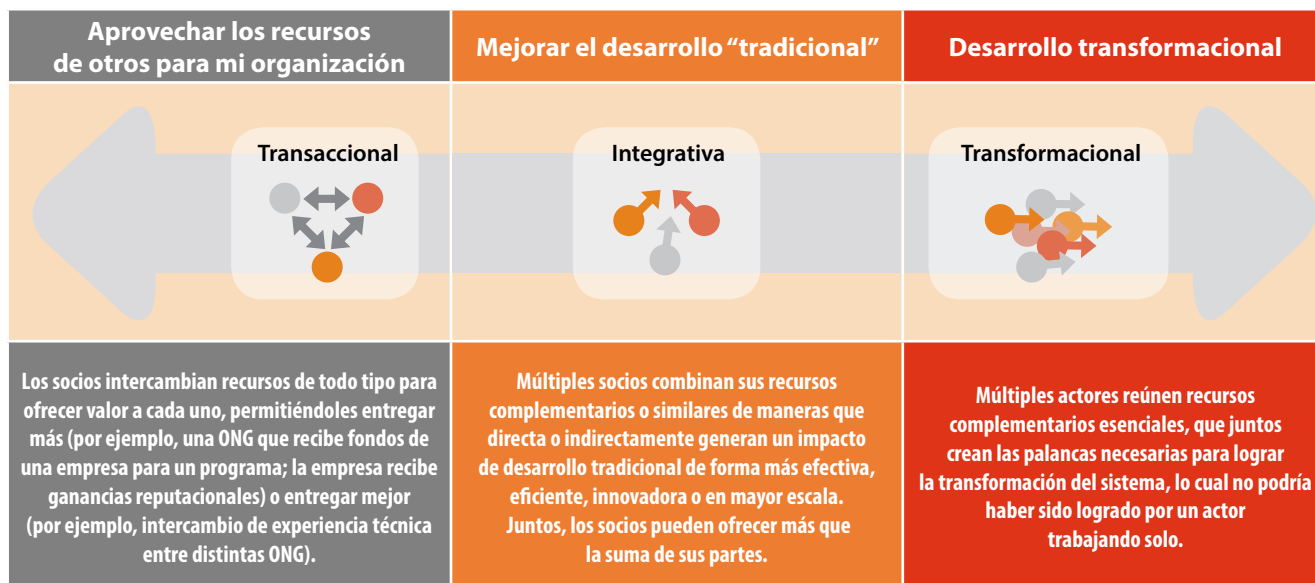
El presente estudio aborda el análisis del entorno en el que operan las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) en Costa Rica y los procesos que las posibilitan. Se inicia con una breve explicación del concepto de las APPD y de la metodología utilizada para el desarrollo del estudio. Seguidamente, se analiza el contexto en el que operan estas en el país y los obstáculos que las limitan, así como la presencia de condiciones que posibilitan el trabajo en alianza y constituyen factores de éxito. El análisis contextual se complementa con experiencias de alianzas activas durante el periodo 2020, ahondando en criterios de fundamentos básicos, como la presencia de una visión compartida, intereses alineados y recursos disponibles, relación entre los socios, estructura de gobernanza, liderazgo de los actores y planificación adecuada. En la parte final del capítulo, se presentan recomendaciones para fortalecer el trabajo en APPD.

Las alianzas público-privadas para el desarrollo

Las alianzas público-privadas para el desarrollo (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” (ALIARSE, 2015, p. 8). Estas permiten la interacción corresponsable entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas para la generación de valor que responda a las prioridades nacionales y a la estrategia de desarrollo sostenible. Las APPD, al partir de lo público, contribuyen al fortalecimiento de la responsabilidad social del Estado, y a través de estructuras de gobernanza para su gestión, facilitan una mayor participación de diferentes grupos interesados en el desarrollo del país.

Las APPD son “iniciativas de múltiples partes interesadas emprendidas voluntariamente por gobiernos, organizaciones intergubernamentales, y otras partes interesadas, cuyos esfuerzos contribuyen a la implementación de los objetivos y compromisos de desarrollo acordados intergubernamentalmente” (TPI y UNDESA, 2020, 23). Asimismo, implican una relación de colaboración estratégica y voluntaria entre dos o más organizaciones del sector público y privado (incluyendo la sociedad civil organizada) y alinean sus intereses a partir de una visión compartida, combinando recursos (financieros y no financieros) y competencias, así como responsabilidades y riesgos, para promover objetivos de desarrollo sociales, ambientales y económicos. En el mundo se observa una variedad de APPD que abarcan diferentes tipos de acuerdos colaborativos e involucran a las partes interesadas de múltiples maneras. Para proporcionar una base compartida de conocimiento y experiencia, se propone utilizar la siguiente categorización que observa las alianzas con base en sus objetivos, el nivel de compromiso y valor estratégico para los socios y los resultados que buscan generar.

Figura 5.
El espectro de las alianzas público-privadas para el desarrollo



Fuente: The Partnering Initiative y UN DESA (2020). Adaptado al español.

Resulta importante aclarar que esta categorización no constituye un juicio de valor, pues no existe un tipo de alianza adecuado; por el contrario, cada situación y contexto específico presentan diferentes oportunidades y desafíos, que requieren de diferentes soluciones.

Aproximación metodológica

Este estudio aborda el análisis del ambiente en el que operan las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) en Costa Rica y los procesos que las posibilitan, a partir de las siguientes dos dimensiones: entornos políticos y principios de diseño y gestión. Las preguntas que permitirán trazar un cuadro general del estado de las alianzas público-privadas en Costa Rica durante el 2020 son: ¿El contexto nacional es propicio para la implementación de alianzas público-privadas para el desarrollo exitosas?, ¿de qué manera operan las alianzas público-privadas para el desarrollo que buscan contribuir a la consecución de objetivos nacionales de desarrollo?, ¿cuál es el estado de situación de las alianzas público-privadas para el desarrollo que operan en el país? y ¿qué requieren para ser alianzas transformacionales?

Las dimensiones por estudiar exigen recabar información de distinta índole y emprender un proceso analítico de triangulación –uso de varias estrategias y métodos para investigar un mismo fenómeno–. Al tratarse de un estudio cualitativo, la triangulación reduce la debilidad que cada método (análisis documental, hemerográfico, cuestionario virtual y entrevistas) tiene por separado y permite observar el problema desde distintos ángulos, así como desarrollar una interpretación global del problema. El análisis documental (informes, evaluaciones, manuales, documentos de los procesos participativos, estudios de caso, normativas, regulaciones, protocolos y reglamentos) y las entrevistas a profundidad a informantes clave –políticos, funcionarios y ciudadanos– fueron utilizadas para trazar los entornos políticos en que se inscriben las alianzas y para entender los intereses y aspiraciones de todas las partes involucradas. El empleo de un cuestionario virtual y la aplicación de entrevistas a profundidad, con miras al levantamiento de una ficha para la documentación de los casos seleccionados, brindan el material para dar cuenta de los principios de diseño y gestión de las alianzas.

El cuestionario virtual fue puesto a disposición de las organizaciones para ser completado entre el 22 de marzo y el 15 de abril del año 2021, y tuvo un total de 40 respuestas de instituciones públicas y privadas. En el anexo 2 se encuentra un listado de las instituciones que lo completaron y un inventario de las alianzas identificadas. A partir del cuestionario, se identificaron aspectos generales de la experiencia de trabajo en alianza en el país, como focos temáticos de las alianzas, tipos de actores involucrados, factores de éxito, desafíos, obstáculos legales e institucionales y formas de financiamiento. Las respuestas recibidas fueron complementadas con el análisis de diez (10) casos a profundidad, a partir de los cuales se observan elementos del diseño y gestión de las alianzas; estos permiten dar cuenta de la manera en que operan y recuperar lecciones aprendidas, buenas prácticas y barreras identificadas desde la práctica.

A partir de los estudios realizados por ALIARSE sobre el diseño y la gestión de alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD)⁸ y la incorporación de los avances metodológicos desarrollados por The Partnering Initiative (TPI)⁹, se definieron las cuatro dimensiones a observar en el análisis de las experiencias. De esta manera, los casos de alianzas seleccionados fueron estudiados con base en dimensiones similares, para determinar sus elementos constitutivos en torno a los siguientes criterios:

- **Fundamentos:** las alianzas deben crear valor significativo y los socios “adecuados” deben estar presentes en la alianza para tener éxito.
- **Relación entre los socios:** la dinámica y multifacética relación entre los socios se mantiene fuerte, con base en la confianza.
- **Estructura de la alianza:** la estructura de la alianza debe responder a su propósito.
- **Planificación y liderazgo:** la alianza se gestiona de manera adecuada y cuenta con un liderazgo carismático capaz de unir esfuerzos en diferentes niveles.

⁸ Ver Cardona, Randolph y Sariego Laura (2010). Guía metodológica para la formación y gestión de Alianzas público-privadas para el desarrollo. – 1ª ed. – San José, C. R.: Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad.

⁹ Stibbe, D., Prescott, D., (2020a). The Partnering Initiative y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [UN DESA]. THE SDG PARTNERSHIP GUIDEBOOK: A practical guide to building high-impact multi-stakeholder partnerships for the Sustainable Development Goals. <https://www.thepartneringinitiative.org/wp-content/uploads/2020/07/SDG-Partnership-Guidebook-1.0.pdf>

Los casos de alianzas observados a profundidad se seleccionaron a partir del criterio experto, considerando:

- Alianzas impulsadas por una institución pública/empresa líder/comprometida con el tema.
- Alianzas integradas por dos o más actores que comparten objetivos, resultados y recursos.
- Alianzas con un alcance nacional o regional.
- Alianzas que abordan una necesidad/problema alineado a las prioridades nacionales.
- Sostenibilidad de la alianza a lo largo del tiempo.

El estudio no pretende realizar un análisis exhaustivo del universo de alianzas existentes en el país, sino que pone la atención en un conjunto de estas entre el sector público y el sector privado que, por sus características, trayectoria, actores y sostenibilidad en el tiempo, invitan a observar de cerca sus procesos de diseño y gestión y a identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y barreras encontradas a lo largo del proceso. Si bien el estudio se centra en aquellas iniciativas vigentes durante el año 2020, en algunas ocasiones se hace referencia a experiencias que, a pesar de no encontrarse activas durante el periodo, presentan aprendizajes y aportes valiosos para la comprensión de las potencialidades de las APPD en cuanto a la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales.

A

Contexto en el que operan las alianzas público-privadas para el desarrollo en Costa Rica La complejidad de los desafíos que enfrentamos

El contexto latinoamericano y caribeño, desde antes de la crisis producida por la pandemia de la COVID-19, estaba siendo atravesado por grandes desafíos sociales, económicos y ambientales. La emergencia sanitaria creada por la pandemia visibiliza y profundiza estas tensiones y condiciones de una desigualdad sistémica, y nos muestra claramente que no se trata solamente de una crisis sanitaria, sino de una emergencia social y económica aguda, en la que se hacen más graves aún las condiciones de desigualdad y exclusión en que viven los sectores más vulnerables.

Durante el año 2020, la región se observa como la más golpeada del mundo emergente por los efectos de la pandemia en los ámbitos económico, social y ambiental (FMI, 2020). La necesidad de aplicar medidas de confinamiento, distanciamiento físico y el cierre de actividades productivas adoptadas para salvaguardar la vida recrudescieron las fallas históricas y llevaron a la región a lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha llamado “otra década perdida”, marcada por “la peor crisis económica, social y productiva que ha experimentado la región en los últimos 120 años, que produjo una caída del 7,7% del PIB regional en 2020” (CEPAL, 2021, p. 53).

En Costa Rica, la economía nacional ha sido golpeada fuertemente por la contracción en la economía mundial causada por la pandemia por la COVID-19, y por las medidas de restricción y confinamiento adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria. Durante el 2020, la proyección de la tasa de variación del PIB produjo una caída de 4,5% (Banco Central de Costa Rica, 2021), lo que ubicó al país en una crisis económica sin precedentes, la cual afecta principalmente a mujeres y a jóvenes. Cientos de miles de personas en el país han perdido sus empleos, visto reducidas sus jornadas o enfrentado suspensiones en sus contratos laborales; esto ha generado una tasa de desempleo de un 20% al cierre del 2020 (INEC, 2020). Asimismo, se estima que la tasa de pobreza alcanzó un 26,2% y la tasa de pobreza extrema un 7% (INEC, 2020b). Ello se traduciría en un total de 1 529 255 personas en condición de pobreza, a julio del 2020; es decir, 321 874 personas más que el año anterior. De ese total, 435 091 personas se encontrarían en situación de pobreza extrema, lo cual representa 96 697 personas más que en 2019 (INEC, 2020b).

Todo esto, aunado al rezago histórico en educación, acceso a la atención en salud, la cada vez más evidente desigualdad económica y a la problemática global relacionada al cambio climático y la contaminación ambiental, obliga a los diferentes grupos de la sociedad a actuar para revertir en el corto y mediano plazo los efectos de la pandemia. Ante este escenario, la CEPAL (2021) observa la necesidad de hacer de este momento una oportunidad para reconstruir nuevas políticas sociales, capaces de hacer frente a algunas de estas fallas históricas que enfrentamos como región.

Durante el IV Foro Empresarial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe 2021¹⁰, la CEPAL y el Pacto Global de Naciones Unidas plantearon la inminente necesidad de impulsar un accionar en conjunto entre los Estados, las empresas y la sociedad, para distribuir oportunidades y reducir la enorme desigualdad existente en los países latinoamericanos. En el marco de la pandemia, las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) y la contribución del sector privado y las agencias internacionales tienen una renovada importancia. Las respuestas a la emergencia requieren de la participación de todos los actores, con el fin de impulsar una recuperación transformadora y asegurar la sostenibilidad del desarrollo humano en Costa Rica.

Alianzas público-privadas para el desarrollo y la Agenda 2030

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en septiembre de 2015 por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, proporciona orientación política para el desarrollo sostenible en todas las áreas de política y sirve como marco para la cooperación internacional, al presentar un plan de acción para las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. Al prepararse para la Década de la Acción, se han aunado esfuerzos en todos los niveles y existe un creciente apoyo político con miras a lanzar una respuesta ambiciosa y acelerada en los próximos diez años, para abordar los complejos desafíos del mundo actual y alcanzar esta visión común para el 2030.

Los efectos de la pandemia por COVID-19 revelan un panorama con mayores desafíos, que pone en riesgo la integralidad de la Agenda 2030 y el avance hacia el cumplimiento de sus objetivos. La posibilidad de combinar competencias y recursos entre los gobiernos en todos los niveles y con todas las partes interesadas pertinentes –incluidos la sociedad civil, el sector privado, la academia, la cooperación internacional y las juventudes– se vuelve indispensable en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas que se enfrentan. En los últimos años, las alianzas público-privadas para el desarrollo sostenible (APPD) entre el sector público y el sector privado han experimentado un tremendo impulso, convirtiéndose en medios críticos de implementación y seguimiento para lograr una amplia gama de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las APPD pueden jugar un papel crucial en la promoción y la gestión de la Agenda 2030, ya que sus principios incorporan un enfoque de implementación multisectorial y multiactor para comprometerse de manera constructiva con los gobiernos, compartiendo responsabilidades e impulsando acciones para abordar la naturaleza universal de la Agenda 2030 y la naturaleza integrada e indivisible de sus objetivos, medir su progreso y reafirmar el compromiso de no dejar a nadie atrás.

En Costa Rica, se han llevado a cabo una serie de esfuerzos en los últimos años, los cuales buscan crear un ambiente propicio para la realización de alianzas público-privadas para el desarrollo. A continuación, se abordan algunos de los instrumentos que han sido implementados para facilitar la participación de actores no estatales en procesos de política pública en los últimos años. Los hallazgos provenientes de la revisión documental fueron combinados con entrevistas a informantes clave, con el fin de proporcionar una lectura amplia de la situación actual de la colaboración multisectorial en el país.

La colaboración público-privada para el desarrollo sostenible en Costa Rica

En términos generales, si bien la mayoría de los actores entrevistados reconocen que en los últimos años ha habido un avance en la agenda de las alianzas público-privadas en el país, el contexto en Costa Rica presenta algunos retos para la colaboración público-privada. Las APPD son vistas como indispensables para la construcción de sociedades más justas, y el tremendo potencial de las alianzas público-privadas se reconoce como factor crítico para lograr los objetivos de desarrollo que el país se ha planteado. En palabras del presidente de Costa Rica, Carlos Alvarado: “si tan solo adoptáramos el concepto de que lo público y lo privado no son antagónicos, sino aliados naturales y necesarios, avanzaríamos años luz”¹¹. A pesar de los avances percibidos, aún se requiere un trabajo significativo y se observan importantes vacíos en las capacidades en relación con impulsar un ambiente propicio para las alianzas público-privadas y así el desarrollo en el país. A continuación, se presentan algunos elementos que buscan aportar a la comprensión del estado de situación de las alianzas público-privadas en el país.

¹⁰ IV Foro Empresarial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe 2021 celebrado el 15 de marzo del 2021: <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es>

¹¹ Publicación del Presidente de Costa Rica, Carlos Alvarado, el 17 de abril de 2020 por medio de su cuenta en la red social Twitter.

El Gobierno está dispuesto y busca de manera activa la participación de actores no estatales en la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales y de los compromisos adquiridos con la comunidad internacional, por medio de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. La Constitución Política de la República de Costa Rica, en su artículo 9, señala la participación ciudadana como eje fundamental del Gobierno. Por su parte, la Ley 5525 de Planificación Nacional señala en su artículo 1 que uno de los objetivos y funciones del Sistema Nacional de Planificación (SNP) es “propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales”, y en su artículo 19 se estipula como responsabilidad del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) establecer “(...) los mecanismos de coordinación y asesoría a fin de propiciar la más amplia participación del sector público y privado en el proceso nacional de planificación”.

En concordancia con estas disposiciones y en reconocimiento de la importancia del involucramiento activo de la ciudadanía en los procesos de política pública, el MIDEPLAN llevó a cabo un proceso de consulta ciudadana, como parte del diseño del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022. Por medio de un formulario virtual, el Gobierno identificó propuestas e incorporó las necesidades de la población en el principal instrumento de planificación nacional que marca la hoja de ruta a seguir por las instituciones públicas hacia el desarrollo sostenible en el mediano plazo.

Una de las orientaciones que guio el proceso de formulación del *PNDIP 2019-2022* se basa en el principio de gobierno abierto. Este último fue reconocido por el MIDEPLAN como un elemento transversal para el logro de las metas y objetivos planteados, observando la necesidad de una ciudadanía activa que promueva la transparencia y la rendición de cuentas entre los gobiernos. Desde el año 2013, Costa Rica ha canalizado esfuerzos para construir un gobierno más abierto, mediante la formulación y puesta en marcha de una *Estrategia Nacional de Gobierno Abierto* (ENGA) y la presentación de un total de cuatro planes de acción ante la Alianza para un Gobierno Abierto.

En 2019, a través de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, el país presentó su *IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021*, principal mecanismo que define los compromisos de acción a implementarse y que propone gobernar con la ciudadanía para mejorar “los niveles de transparencia en el sector público, garantizar el acceso democrático a la información pública, promover y facilitar la participación ciudadana e impulsar la generación de espacios de trabajo colaborativo” (Ministerio de Comunicación y Comisión Nacional para un Estado Abierto, 2019, p. 9). De esta manera, el Gobierno reconoce la importancia de mejorar la gestión pública mediante el fortalecimiento de los vínculos con el sector privado y el diseño de soluciones para distintos problemas públicos, en conjunto con la ciudadanía y disponiendo de datos abiertos para la innovación.

Si bien estos elementos dan cuenta de los esfuerzos que el Gobierno ha impulsado para desarrollar arreglos institucionales que buscan facilitar la participación del sector privado y de otras partes interesadas en la consecución de los objetivos de desarrollo, los actores entrevistados¹² observan un gran desafío relacionado con la transparencia en la gestión pública, en los procesos de toma de decisión, en la ejecución de las iniciativas y en la capacidad de rendición de cuentas del Gobierno. Estos desafíos, observados en el marco de la colaboración entre sectores, fortalecen una barrera que la mayoría de los actores mencionan como el principal reto de la dinámica colaborativa en el país: la poca confianza entre sectores.

Se requiere un espacio para fortalecer los mecanismos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de las APPD y de su contribución a la consecución de las metas del PNDIP, así como la necesidad de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas que permiten comunicar estos resultados a la ciudadanía. Esto permitirá responder a la diversidad a la cual apunta una de las entrevistadas del sector público:

[...] necesitamos ser muy sinceros para disminuir las dudas ya que, seamos honestos, no hemos hecho siempre las cosas bien. Esto ha generado que haya personas a favor (de las APPD) tratando de construir los mecanismos; personas que lo ven con recelo y quieren más claridad o certeza; y, personas que defienden el estatus quo o que sienten una amenaza al estado y al carácter público de lo público (entrevista 1, comunicación personal, 15 de abril de 2021).

Por otra parte, como se verá a continuación, se observan esfuerzos para identificar los aportes del sector privado a la consecución de la Agenda 2030, pero aún es necesario desarrollar los mecanismos que permitan dimensionar el aporte de este a los objetivos nacionales, elemento central para fortalecer la interacción entre los diversos actores sociales.

¹² Ver anexo 1. Listado de las personas participantes en entrevistas semiestructuradas.

Informe Nacional Voluntario de los ODS

Costa Rica presentó, en el año 2020, su *II Informe Nacional Voluntario* (INV) de los ODS ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. La participación de actores de múltiples sectores ha sido importante en la construcción y apropiación de los dos INV presentados hasta el momento. En el año 2016, Costa Rica se convirtió en el primer país del mundo en firmar el Pacto Nacional para el Avance de los ODS, un pacto multiactor que ubica la Agenda 2030 como una agenda país e involucra a diversos actores del espectro social costarricense. Asimismo, en el año 2017, mediante el Decreto Ejecutivo N°40203-PLAN-RE-MINAE-MDHIS, se constituye un modelo de gobernanza para los ODS que busca promover una adecuada coordinación interinstitucional y el trabajo con múltiples actores para avanzar en la implementación de la Agenda 2030.

La creación del INV 2020 se llevó a cabo a partir de un proceso colaborativo, liderado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en su calidad de Secretaría Técnica para la implementación de la Agenda 2030, y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), como órgano asesor estadístico. El INV 2020 fue conceptualizado como un producto multiactor, atendiendo el principio de la Agenda 2030 como un esfuerzo de implementación multisectorial y multiactor. El proceso incorporó una consulta en línea dirigida a los actores que participan del Comité Consultivo (integrado por los actores firmantes del Pacto Nacional para el Avance de los ODS), espacios virtuales de encuentro regional, la recopilación de información y reportes alternativos elaborados por diversos actores sociales y el Sistema de Naciones Unidas, y la aplicación de un cuestionario ampliado a organizaciones del sector empresarial. A través de este proceso, el Gobierno busca asegurar la participación de actores no estatales en la implementación y monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y ha desarrollado arreglos institucionales que buscan la creación de mecanismos de coordinación para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030.

Acuerdo de París

Costa Rica ha reafirmado su compromiso con la agenda climática tras presentar su segunda Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por sus siglas en inglés), en el 2020. Esta fue preparada a partir de un proceso colaborativo multisectorial, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), a través de un equipo técnico de la Dirección de Cambio Climático (DCC). El proceso de preparación de la NDC 2020 se llevó a cabo de manera inclusiva mediante la articulación técnica con diversos actores, sesiones de planificación y de análisis de políticas públicas, y procesos de consulta a expertos sectoriales. También contó con un importante esfuerzo de consulta pública para divulgar, validar y retroalimentar el informe final a partir de una serie de conversaciones con comunidades y grupos vulnerables afectados por la crisis climática. La consulta permitió integrar diversos actores de la academia, expertos sectoriales, sector privado, personas afrodescendientes, grupos organizados de mujeres, juventudes, comunidad LGTBQ+, pueblos indígenas, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

Además, Costa Rica ha desarrollado un nuevo marco legal e institucional para la acción climática, integrando la NDC en sus políticas y marcos de acción. Los dos pilares en adaptación y mitigación, respectivamente, son la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica, presentada en 2018, y el *Plan Nacional de Descarbonización*, lanzado en 2019. El país ha realizado esfuerzos por fortalecer la estructura de gobernanza para la implementación de la agenda climática, a partir de la constitución del Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático (5C), creado en el año 2017, por medio del *Decreto Ejecutivo N° 40616*, con el fin de asegurar la continua participación ciudadana en materia de cambio climático.

Con la presentación de los INV y las NDC, el Gobierno ha reafirmado su compromiso y el esfuerzo sostenido, en colaboración con el sector privado y demás grupos de interés, para informar sobre los progresos en relación con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Si bien ambos instrumentos reconocen el aporte del sector privado como sustancial en el avance de ambas agendas, algunos actores observan que el país aún se encuentra lejos de cumplir con los objetivos planteados, y destacan como uno de los principales retos para responder a esta visión compartida la necesidad de asegurar que los proyectos y programas que se gesten en el marco de una APPD incorporen como principio fundamental el “no dejar a nadie atrás”. Por su parte, los actores de gobierno entrevistados reconocen que es indispensable centrar esfuerzos en cerrar las brechas sociales y territoriales que aquejan al país, para lograr un desarrollo sostenible.

Diálogo multisectorial

En noviembre del 2020, con el fin de generar propuestas para hacer frente a la crisis económica y social que vive el país, el Gobierno de Costa Rica convocó la Mesa de Diálogo Multisectorial; así pues, lideró un espacio de diálogo nacional en el que participaron 62 sectores, y se logró aprobar 58 acuerdos en temas de reactivación económica, empleo decente, combate a la pobreza y propuestas fiscales. El espacio logró concertar a sectores diversos y heterogéneos en un momento decisivo para el país. Sin embargo, los alcances obtenidos mediante este espacio son percibidos como limitados por algunos actores. De acuerdo con las palabras de un actor de la academia: “no son los acuerdos que Costa Rica necesita, pero son los acuerdos que Costa Rica hoy es capaz de darse a sí misma [...] también, debemos admitir que el diálogo multisectorial convocado por el Gobierno de Carlos Alvarado, llegó más o menos adonde se podía esperar, según las condiciones propias de la sociedad costarricense actual, tan terriblemente dividida y fragmentada” (Vargas, 2020, blog). A pesar de los esfuerzos desplegados para llevar a cabo un diálogo multisectorial, para algunos actores, el Gobierno no manejó adecuadamente el proceso ni el seguimiento a los acuerdos alcanzados.

La dinámica colaborativa que se gestó en el país en la búsqueda de soluciones a la recrudescida crisis socioeconómica generó espacios alternativos de diálogo y construcción de propuestas. Entre estos, cabe mencionar el Foro Multisectorial de Diálogo Nacional, organizado por la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (ATTBPMC). Un total de 158 organizaciones participaron en este foro y, entre otras, se conformó una mesa de trabajo para el tema de infraestructura pública y alianzas público-privadas para la reactivación y desarrollo económico. Los alcances, seguimiento e implementación de los acuerdos alcanzados en dicho espacio no fueron mencionados por los actores entrevistados durante el proceso de consulta.

Marco normativo

Si bien en los últimos años se observan esfuerzos por parte del Gobierno para crear y adaptar normativa y estructuras que posibiliten la promoción de alianzas público-privadas para el desarrollo, los actores consideran que existe una necesidad de fortalecer los procesos y la normativa vinculada. En el año 2017, se emitió la Política Nacional de Responsabilidad Social 2017-2030, la cual cuenta con un eje de articulación, participación social y lucha contra la pobreza que incorpora la necesidad de fomentar las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD). Esta política busca que las prácticas socialmente responsables sean parte de la visión de gobierno corporativo, tanto en las empresas, como en el Estado y en las diversas organizaciones costarricenses. En junio de 2017, con el fin de generar la estructura de coordinación requerida para la implementación y el seguimiento de la política, se estableció, mediante el Decreto Ejecutivo N°40459-MEIC, el Consejo Asesor de Responsabilidad Social.

Más aún, en el año 2018, el Gobierno de Costa Rica emitió el Reglamento para el Desarrollo, Fomento y Gestión de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo en el Sector Público a través del Decreto Ejecutivo No 40933-MEIC-MIDEPLAN. El proceso de diseño de este instrumento fue liderado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), en colaboración con el Consejo Consultivo de Responsabilidad Social. A través de espacios de conversación se buscó conocer las necesidades de los diversos sectores, con el fin de agilizar los procesos de colaboración con el sector público. Adicionalmente, se llevó a cabo una serie de talleres con las asesorías jurídicas de instituciones gubernamentales y una consulta pública, la cual dejó como resultado un documento consensuado entre todos los actores sobre APPD.

En busca de generar la normativa institucional requerida para la promoción y adecuada gestión de las APPD, se observa en el país el compromiso de algunos ministerios por fortalecer sus procedimientos internos para la conformación de alianzas público-privadas para el desarrollo. El Ministerio de Educación Pública (MEP), en el año 2018, publicó la *Guía de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD)*, la cual cuenta con un protocolo para la formación de APPD y brinda claridad y transparencia los procesos a seguir para dinamizar los vínculos de cooperación con empresas y organizaciones de la sociedad civil. A su vez, el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) cuenta con un protocolo para la formación de APPD, y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) ha diseñado una estrategia para la conformación de alianzas público-privadas.

Costa Rica cuenta con avances en el marco normativo e instrumental para el desarrollo de APPD, pero aún hay espacio para fortalecerlo y desarrollar las capacidades necesarias para su adecuada implementación. Desde el punto de vista de los actores entrevistados, actualmente no hay una debida apropiación de los instrumentos existentes y, para algunos, el marco jurídico es insuficiente y debe fortalecerse para dar sustento a la gestión de este tipo de iniciativas en el país.

Los principales vacíos que fueron resaltados como limitante para articular acciones son: la falta de procedimientos claros para regular posibles incumplimientos, la ausencia de criterios que permitan disminuir posibles conflictos de interés de la participación de actores privados en asuntos públicos y la falta de procedimientos claros para dar una seguridad jurídica a las colaboraciones. En palabras de uno de los actores públicos entrevistados: “En contextos donde esas alianzas se puedan percibir como negativas por sectores que dudan del concepto y de la honestidad de aquellos que participan, se requieren más normas jurídicas” (entrevista 2, comunicación personal, 26 de abril de 2021).

Sociedad progresiva, inclusiva y abierta

Con el fin de aportar al análisis sobre el nivel de apertura del Gobierno a la participación de actores no estatales en procesos de política pública, a continuación, se observa el desempeño de Costa Rica medido a partir del World Justice Project Rule of Law Index (WJP ROL®)¹³ y el Social Progress Imperative Index (SP Index)¹⁴. En ambos indicadores¹⁵, Costa Rica se encuentra por encima del promedio regional y global en cuanto a que el Gobierno sea transparente, progresista, y abierto a nuevas ideas y enfoques. Estos indicadores, a la vez, permiten observar el grado de transparencia y apertura de este a nuevas ideas y enfoques de gestión, y el grado de bienestar de un país que ha apostado por la sostenibilidad y la justicia social como principios fundamentales en el marco de su desarrollo. Aunque hay todavía mucho por hacer, Costa Rica presenta condiciones muy favorables para la innovación en lo concerniente a esquemas de gestión de desarrollo, y cuenta, además, con procesos tradicionales de descentralización, con participación público y privada.

En términos generales, los actores consultados perciben un avance en el trabajo colaborativo en el país entre el sector público y el sector privado en los últimos años, sobre todo en lo concerniente al fortalecimiento del marco normativo e instrumental que lo posibilita. Sin embargo, las posibilidades de colaboración entre estos sectores enfrentan algunas barreras importantes que limitan las expresiones de trabajo conjunto. A continuación, se abordan algunos de los principales desafíos identificados a través del proceso de consulta a informantes clave.

¹³ El nivel de transparencia y apertura del Gobierno a nuevas ideas y enfoques se evaluó utilizando el World Justice Project Rule of Law Index® (WJP ROL®), una fuente de datos sobre el estado de derecho para 128 países y jurisdicciones, que se basa en encuestas nacionales de más de 130 000 hogares y 4 000 abogados y expertos, para medir cómo se vive y se percibe el estado de derecho en todo el mundo. Se puede consultar más información en <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>

¹⁴ El Social Progress Imperative Index es una medida publicada desde 2013, que se puede utilizar para evaluar el éxito y proporcionar una medida holística, transparente y basada en resultados del bienestar de un país. El Índice de Progreso Social 2020 clasifica a 163 países en progreso social, al combinar 50 indicadores de resultados sociales y ambientales para calcular un puntaje general para estos países, con base en niveles escalonados de puntaje, que incluyen medidas en salud, seguridad, educación, tecnología, derechos y más. Para más detalle, consultar <https://www.socialprogress.org/?code=BEN&tab=2>

¹⁵ El WJP ROL® de Costa Rica presenta resultados por encima del promedio regional y global en todos los factores. Si bien el promedio de Costa Rica en el WJP ROL® se encuentra a la baja, ubicándose en .68 en 2020 (respecto a .69 en el 2019), se encuentra por encima del promedio regional (de .53). En la categoría de Gobierno Abierto, Costa Rica presenta una calificación de .70 en el 2020, la cual se encuentra a la baja en relación con años anteriores (.71 en 2019), pero muy por encima del promedio regional, con una calificación de .52, lo cual da cuenta de un Gobierno abierto, que comparte información, empodera a las personas con herramientas para hacer que rinda cuentas, y fomenta la participación ciudadana en las deliberaciones de políticas públicas. En el subfactor Participación Cívica, el país tiene una calificación de .78 (por encima del promedio regional .59), lo cual lo ubica en el primer lugar en el ranking regional, entre otros 30 países. En el marco de la construcción de relaciones de confianza entre sectores, el indicador permite observar una apreciación favorable sobre la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana existentes, incluida la protección de las libertades de opinión y expresión, reunión y asociación, y el derecho a presentar una petición al Gobierno. Sin embargo, se observan oportunidades de mejora en los factores de Justicia Criminal, Justicia Civil y Ausencia de Corrupción.

En el SP Index Costa Rica cuenta con una calificación de 83 entre 100, lo que ubica al país en la mitad superior, de número 37 de un total de 163 países. Al subdividir esta calificación en las tres categorías principales que la componen, se observa una tendencia favorable: Necesidades Básicas Humanas (89.88), Fundamentos del bienestar (84.62), y Oportunidades (74.51). En la categoría de Oportunidades, Costa Rica tuvo un desempeño por encima del rango o dentro del rango esperado en casi todas las categorías; con excepción de Mujeres con Educación Superior, el cual muestra un desempeño deficiente.

Desafíos para el trabajo en alianza entre el sector público y el sector privado

A pesar de los importantes esfuerzos que se han desarrollado para propiciar la colaboración público-privada en Costa Rica, los actores perciben algunos desafíos que limitan la generación de un ambiente propicio para el trabajo en alianza, los cuales se detallan seguidamente.

- **Crisis de confianza entre sectores:** se reconoce que el sector privado (incluyendo a la sociedad civil organizada) es diverso y cuenta con experiencias valiosas de liderazgo en iniciativas de desarrollo, también -en algunos casos- se observan experiencias de prácticas deficientes que han llevado a generar impactos sociales y ambientales negativos. Esto ha favorecido la construcción de resistencias en cuanto a los alcances y motivaciones que inspiran la colaboración y participación de actores privados en los asuntos públicos. Actualmente, no hay una aceptación generalizada de la participación privada en los asuntos públicos. Esto ha ocasionado un retroceso en la percepción sobre legitimidad y el valor público que aportan este tipo de esquemas, y ha dado pie a una mayor desconfianza, la cual limita la posibilidad de articular esfuerzos, allí donde hay alineamiento de intereses. Por su parte, el sector privado percibe que el sector público es lento e ineficiente. En palabras de uno de los entrevistados del sector privado: “debemos romper con los prejuicios de que en el sector privado son ladrones y que en el sector público son unos vagos ineficientes” (entrevista 5, comunicación personal, 6 de mayo de 2021). Esto se refuerza por un informante clave del sector público en la siguiente afirmación: “hay que superar muchos prejuicios. Allí donde hay posibilidad de diálogo hay que poner luz y desentrañar que es lo que asusta del otro, y cuál sería la vía para que podamos imaginar juntos” (entrevista 1, comunicación personal, 15 de abril de 2021).
- **Ausencia de reglas claras:** en los últimos años, el país ha avanzado en la generación de normativa y algunos actores observan la necesidad de consolidar un marco más robusto para la regulación y promoción de las APPD. La ausencia de reglas claras puede ocasionar procesos colaborativos poco transparentes, aumentar los conflictos de interés que pueden surgir de las relaciones entre el sector público y el sector privado y propiciar colaboraciones que favorecen intereses particulares, en detrimento de las prioridades nacionales y el bien común. Para el sector privado, la claridad en los procesos resulta de particular interés, ya que la seguridad jurídica, la claridad y la flexibilidad en los procesos son vistos como elementos fundamentales para propiciar su participación en proyectos de desarrollo prioritarios para el país.
- **Compromiso político:** la voluntad política se observa en algunos sectores, pero aún hace falta mayor compromiso por parte de altos mandos, para generar la estructura institucional requerida para que las iniciativas sobrevivan a los cambios de Gobierno y a los ciclos de la gestión pública. En palabras de una de las personas entrevistadas del sector privado: “En general en el país no hay visión de largo plazo, no hay liderazgos desprendidos, honestos. Hay grupos que gobiernan. Ninguno está lanzando una visión de conjunto, innovadora, que inserte a Costa Rica dentro del futuro del planeta” (entrevista 12, comunicación personal, 5 de mayo de 2021). Asimismo, los actores resaltan el desafío de contar con tomadores de decisión capacitados en todos los niveles de Gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial), que cuenten con los conocimientos y la información necesaria sobre el tema para valorar las potencialidades del instrumento. Finalmente, la comprensión de ciertos actores del sector privado sobre su rol como un actor social clave en la consecución de las prioridades nacionales es percibida como débil y, en muchos casos, limitada a prioridades organizacionales individuales, lo cual restringe su aporte a la solución de problemas estructurales prioritarios para el país y para la sostenibilidad de los negocios.
- **Cambios de jerarca en las instituciones públicas:** afectan la continuidad de las iniciativas y, por ende, la posibilidad de desarrollar iniciativas sostenidas en el tiempo, que permitan abordar problemas estructurales de largo plazo.
- **Poca capacidad de los actores para el trabajo en alianza:** la capacidad técnica de colaboración tanto de actores públicos como privados es percibida como débil y esto dificulta la gestión conjunta entre sectores con modos de operar, en ocasiones, distintos. La colaboración con el sector público es vista como compleja, debido al desconocimiento por parte de algunos mandos medios sobre las APPD y sus potencialidades, a la poca claridad sobre los procedimientos internos a seguir para establecer una alianza y sobre el marco normativo e instrumental que las posibilita, y a los tiempos de respuesta lentos.

Asimismo, algunos actores señalan que los entes reguladores y las auditorías internas no tienen una clara comprensión sobre las APPD, sus diferencias con otros modelos de colaboración y el marco normativo que las posibilita, lo cual ocasiona que la consolidación de este tipo de colaboraciones sea difícil. Por otro lado, el sector privado no tiene una adecuada comprensión respecto a los procesos de gestión que se ven involucrados al establecer una alianza y no logran adaptarse a una nueva dinámica, lo que genera una falta de interés y resistencia a colaborar, pues dificulta el manejo adecuado de expectativas en cuanto tiempos, procesos y requerimientos para el trabajo en alianza con otros sectores.

- **Comunicación:** un elemento central para fortalecer el ambiente en el que operan las alianzas está vinculado con la comunicación adecuada de los alcances y resultados que estas tienen. Si bien el país cuenta con ejemplos valiosos de APPD con buenas prácticas, no ha habido un buen manejo de la comunicación externa de estas, el cual permita visibilizar sus contribuciones y resultados.
- **Recursos limitados:** dada la cantidad de recursos financieros necesarios para poner al día los rezagos sociales, económicos y ambientales que enfrenta el país, es imposible pensar que el Estado 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. Así pues, se observa la necesidad de lograr una solución conjunta, a partir de la colaboración entre el sector público y el sector privado. Sin embargo, los recursos destinados al trabajo en alianza en el país son escasos y se encuentran sumamente dispersos. Se necesita impulsar una articulación más eficiente de los recursos disponibles destinados al trabajo en alianza.

Balance general

Si bien se observan avances en la incorporación de actores no estatales en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, Costa Rica enfrenta retos para la generación de un ambiente propicio para las APPD. Entre los esfuerzos que destacan, en los últimos años el Gobierno ha propiciado la colaboración entre el sector público y el sector privado a partir de la generación de arreglos institucionales, que posibilitan una mayor participación multisectorial en los procesos de política pública. A través de espacios de consulta, diálogos multisectoriales y estructuras de gobernanza multiactor, el Gobierno ha buscado incorporar a diversos actores en el diseño y evaluación de los objetivos de desarrollo del país y de los compromisos nacionales asumidos a través de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

Se observan también algunos avances a nivel del marco jurídico de APPD, en particular en algunos sectores específicos –entre ellos educación, cultura y ambiente–, que han fortalecido sus procedimientos internos en la búsqueda de establecer reglas claras para los procesos de colaboración con el sector privado. En términos generales, se observa una aceptación cada vez mayor sobre la necesidad, particularmente apremiante en el contexto actual, de unir esfuerzos entre sectores para generar propuestas que permitan hacer frente a los desafíos sociales y económicos que enfrenta el país. Sin embargo, la posibilidad de dialogar y de acercarse a los diversos sectores para construir una visión compartida que permita alinear intereses y trabajar en conjunto, uniéndose recursos y compartiendo responsabilidades, se ve limitada por diversos factores.

Por un lado, se observa la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los actores públicos para trabajar en alianza. En este sentido, las habilidades, competencias y conocimientos de las personas a cargo de gestionar los procesos de vinculación de actores privados con la institucionalidad pública requieren ser reforzadas por medio del desarrollo de capacidades y de herramientas para identificar oportunidades, promover, gestionar, disminuir riesgos, supervisar y evaluar las iniciativas que se gesten. Asimismo, el fortalecimiento de la normativa jurídica y la existencia de procedimientos claramente definidos a nivel institucional son necesarios para asegurar una dinámica colaborativa que favorezca la transparencia de las iniciativas impulsadas en el marco de los derechos, la justicia social y la igualdad de oportunidades.

Además, se reconoce la importancia del rol del sector privado, no sin resaltar la necesidad de observar la diversidad que caracteriza a los actores que lo conforman. En este sentido, se requiere fortalecer, en algunos actores, el reconocimiento del papel que tiene el sector privado en la consecución de objetivos de desarrollo en el país. Este sector debe reconocer su potencial como actor social clave, entre el conjunto de partes interesadas. Así pues, debe reconocerse como un actor corresponsable, capaz de facilitar recursos, destrezas, conocimiento, experiencia e innovación al servicio del bienestar común y del interés público.

También se observa la necesidad de fortalecer las capacidades del sector privado para colaborar con el desarrollo sostenible del país a partir de una comprensión plena de las prioridades nacionales y del conjunto de reglas establecidas en el marco de los derechos jurídicos y el bien común.

Finalmente, la sociedad civil organizada se presenta como un actor capaz de jugar un rol activo en la promoción e, incluso, en la facilitación del diálogo entre sectores, para propiciar las posibilidades de colaboración. Este sector se observó como un posible intermediario o agente catalizador de las relaciones entre el Gobierno y las empresas, en apoyo a la identificación de problemas tanto a nivel nacional como local y de oportunidades, donde haya comunión de intereses. El sector tiene el potencial de aportar capacidades técnicas para asegurar una adecuada gestión de las alianzas que se establezcan, y así promover procesos de rendición de cuentas y la transparencia en el funcionamiento de las APPD. La construcción de confianza entre el sector público y el sector privado es una de las preocupaciones centrales del debate que requiere de reglas claras, procesos de rendición de cuentas y comunicación efectivos, para generar una mayor certidumbre acerca de la eficacia de la colaboración. El siguiente capítulo busca profundizar sobre algunos ejemplos concretos de APPD que se han desarrollado en Costa Rica y brindar una lectura sobre los elementos fundamentales que han sido considerados para lograr su implementación y adecuada gestión; se rescata lecciones aprendidas, buenas prácticas y barreras que las organizaciones con experiencia en la gestión de alianzas en el país han enfrentado.

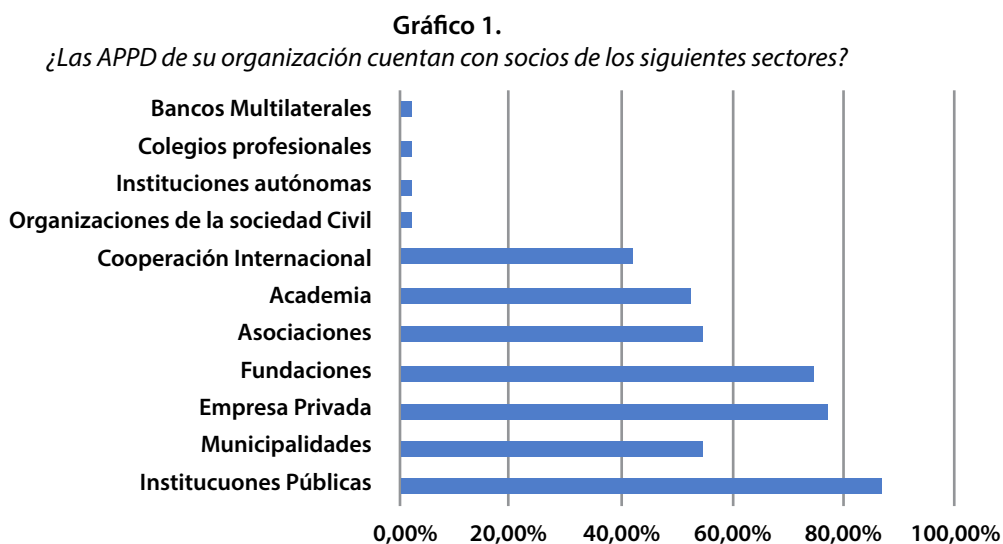
B

Las alianzas público-privadas para el desarrollo en Costa Rica: algunas aproximaciones desde la praxis

A partir de la aplicación de un cuestionario virtual¹⁶, se mapearon aspectos generales de la experiencia de trabajo en alianza de cuarenta (40) instituciones públicas y privadas en el país. En el anexo 2 se encuentra un listado de las instituciones públicas y privadas que completaron el cuestionario. Las respuestas obtenidas fueron complementadas con el análisis de diez (10) casos a profundidad, con base en los cuales se observan elementos del diseño y gestión de las alianzas que permiten dar cuenta de la manera en que estas operan y recuperar lecciones aprendidas y barreras identificadas desde la práctica.

Algunas características de las APPD en Costa Rica

Las APPD pueden estar conformadas por diversos tipos de actores. Las alianzas identificadas¹⁷ por las 40 organizaciones que completaron el cuestionario virtual son alianzas multisectoriales, constituidas, en su mayoría, por actores provenientes de instituciones públicas (87%), empresas privadas (77%) y fundaciones (77%). En el gráfico 1 se observa la composición organizacional de las alianzas observadas:



¹⁶ Ver anexo 3. Cuestionario virtual.

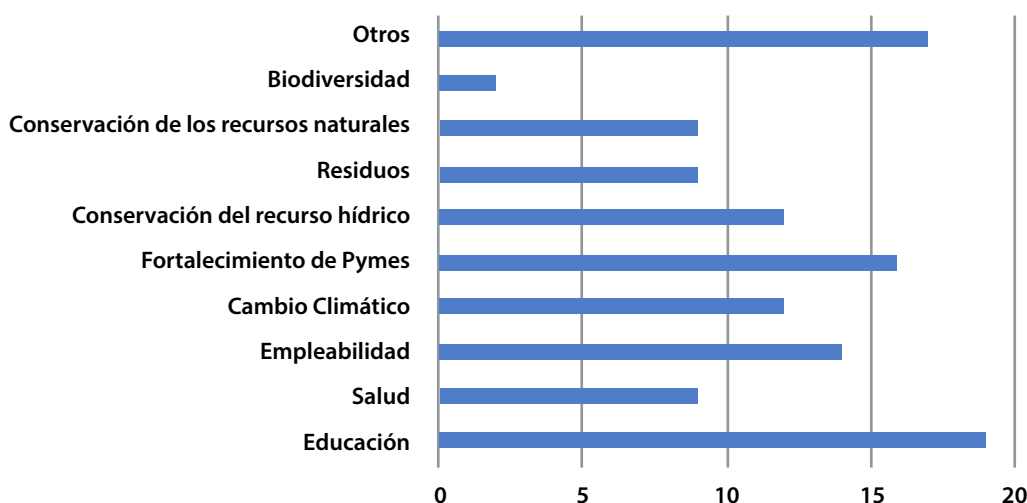
¹⁷ Ver anexo 2. Listado de organizaciones.

Por su parte, aproximadamente la mitad de las iniciativas identificadas cuentan con la participación de municipalidades (57%), asociaciones (56%), academia (51%) y cooperación internacional (44%).

De acuerdo con el cuestionario aplicado, estas alianzas entre múltiples actores son, en su mayoría, iniciativas de mediano o largo plazo (72%), en las que todos los actores aportan recursos financieros, humanos y técnicos (69%), participan de manera regular en reuniones (85%), tienen una estructura de gobernanza claramente definida, a través de un acuerdo de gobernanza firmado entre todas las partes (62%), y cuentan con convenios de cooperación firmados con la(s) contraparte(s) pública(s) (62%). En este sentido, pueden ser observadas como APPD que posibilitan una interacción continua entre diversos actores, los cuales, al combinar sus recursos y competencias y compartir riesgos, colaboran para la consecución de un objetivo compartido.

Las APPD, por lo general, se establecen con el propósito de buscar soluciones a un problema socioambiental. Estos suelen ser problemas complejos y dinámicos que no son fáciles de resolver y requieren del involucramiento de más de un actor en la búsqueda de soluciones integrales. El gráfico 2 permite observar la distribución temática abordada por las iniciativas identificadas:

Gráfico 2.
¿Cuál es la temática de las APPD de su organización?



Como puede observarse, los tres focos temáticos alrededor de los cuales se concentran las iniciativas mapeadas se centran en educación (47%), fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas (41%), y empleabilidad (36%). Además, se observa también un grupo importante de iniciativas enfocadas en cambio climático (31%) y conservación del recurso hídrico (31%).

De acuerdo con un autodiagnóstico realizado por las organizaciones participantes, el aporte de estas iniciativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se centra en los siguientes objetivos, en orden de prioridad: ODS 17. Alianzas para el Desarrollo Sostenible; ODS 4. Educación de calidad; ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles; ODS 9. Industria, innovación e infraestructura; ODS 1. Fin de la pobreza; ODS 3. Salud y bienestar; ODS 5. Igualdad de Género; ODS 6. Agua limpia y saneamiento; ODS 12. Producción y Consumo responsable; ODS 13. Acción por el Clima; y ODS 10. Reducción de las Desigualdades.

En Costa Rica, existen experiencias de APPD que permiten observar cómo la articulación de esfuerzos entre diversos sectores puede ayudar a maximizar los impactos y promover cambios estructurales. Con el fin de profundizar sobre los arreglos que regulan y posibilitan la dinámica colaborativa entre sectores, a continuación en los cuadros 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, y 16, se presentan 10 experiencias seleccionadas¹⁸ de APPD que brindan una base de aprendizaje sobre la forma en que se expresan estas dinámicas de colaboración.

¹⁸ Ver sección de aproximación metodología para una explicación de los criterios utilizados para la selección de los casos.

Experiencias seleccionadas de APPD

Educación

Cuadro 6.

Proyecto Accelerator	
Promover el aprendizaje del inglés para la empleabilidad entre la población costarricense, en el marco de la Alianza para el Bilingüismo (ABI), impulsada por el Gobierno de la República.	Actores involucrados: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC), Universidad Técnica Nacional, la ULACIT, el Colegio Universitario de Limón y la Universidad Invenio.
Lugar: Nacional	<p>Promover el dominio del idioma inglés entre la población que busca un empleo, coadyuvando con los objetivos trazados dentro de ABI, a partir de un curso intensivo bajo la metodología provista por la Academia Sykes. A partir de la iniciativa, se pretende cerrar la brecha de dominio del idioma inglés, con el fin de apoyar a las personas en la incorporación al mercado laboral.</p> <p>Como resultados de esta primera fase fueron referidas y capacitadas 100 personas por la ULACIT, 150 por Idiomas Internacional, y 350 más por la Universidad Invenio. Fueron contratadas, solamente por Sykes, más de 200 personas. Este proyecto ha representado una inversión cercana a los 400 millones de colones, aportados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) y 60 millones más aportados por la empresa Sykes.</p>
Periodo de ejecución: 2019 al 2021 continua	
Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 5. Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia	
Aporte directo a los ODS: ODS 4. Educación de calidad ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	
¿Cómo aporta a los ODS? La iniciativa contribuye directamente al ODS 4 Educación de calidad y al ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico, al apoyar la capacitación de personas que buscan mejorar sus perfiles ocupacionales y fortalecer las habilidades requeridas por las empresas.	

Cuadro 7.

Recreando Valor	
Busca sentar las bases para el desarrollo de competencias socioeconómicas desde la primera infancia en todo el país. Reconoce, además, la importancia de desarrollar y/o fortalecer las competencias socioeconómicas de las personas adultas que acompañan a las niñas y los niños en su desarrollo.	Actores involucrados: Dirección Nacional CEN CINAI adscrita al Ministerio de Salud, Fundación PANIAMOR, COOPESERVIDORES, Alianza Empresarial para el Desarrollo, Aflatoun Internacional.
Lugar: Alcance nacional	La iniciativa ha logrado la institucionalización del modelo en todo el país, la incorporación de la educación socioeconómica en el currículo del CEN CINAI, y el reconocimiento del derecho a la educación socioeconómica de niños y niñas de entre 3 a 6 años por parte de los docentes.
Periodo de ejecución: 2017-2020	
Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 5. Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia	
Aporte directo a los ODS: ODS 4. Educación de calidad ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	
¿Cómo aporta a los ODS?	
Contribuye principalmente con el objetivo 4, garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos. Específicamente, a la meta 4.2: relacionada con asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, con el fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.	

Cuadro 8.

Alianza para la Educación Financiera	
A través de la iniciativa, se busca promover la mejora en la calidad de la educación formal, mediante la integración de la educación financiera al sistema educativo público.	Actores involucrados: Ministerio de Educación Pública (MEP) y BAC Credomatic.
Lugar: Alcance nacional	Se establece un modelo curricular que busca fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación, para la creación de las capacidades humanas necesarias para competir e integrarnos a la economía global, con base en productividad, ingenio, conocimiento y destreza. A través del establecimiento de un Técnico Medio en Banca y Finanzas, la inclusión de los contenidos de Finanzas Personales y Familiares, un programa en liceos rurales y la capacitación de jóvenes y adultos a través de los CINDEA e IPEC. La alianza ha permitido fortalecer capacidades en más de 268 000 personas, entre estudiantes, docentes y personas adultas.
Periodo de ejecución: 2007 al 2021 continua	
Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 5. Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia	
Aporte directo a los ODS: ODS 4. Educación de calidad ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	
¿Cómo aporta a los ODS?	
La alianza impacta directamente el ODS 4 Educación de calidad, pues dota a la ciudadanía, a través del sistema educativo nacional, de mejores capacidades para la administración de sus finanzas personales, incremento del ahorro y disminución en las deudas.	

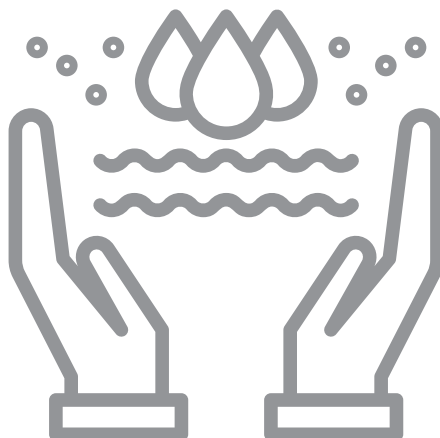
Cuadro 9.

Alianza para el desarrollo económico local a través del emprendimiento comunitario	
<p>El Proyecto Comunidades BAC Credomatic: Desarrollo económico local a partir del emprendimiento comunitario, contribuye a la prosperidad de las comunidades al fortalecer la figura de la organización comunitaria formal en el país, bajo el esquema de alianza pública-privada, en coordinación con la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, INCAE, FUNDES y gobiernos locales.</p>	<p>Actores involucrados: DINADECO, FUNDES, INCAE, municipalidades, asociaciones de desarrollo y BAC Credomatic.</p>
<p>Lugar: Alcance nacional</p>	<p>Se dota de capacidades técnicas y financieras a la organización comunal para la creación de empresas sociales, que buscan resolver problemas comunitarios puntuales y generar ingresos para la inversión en progreso social. Cada año se seleccionan tres ideas productivas de asociaciones de desarrollo en tres cantones del país.</p>
<p>Periodo de ejecución: Octubre 2019 al 2021 continua</p>	
<p>Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 5. Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia</p>	
<p>Aporte directo a los ODS: ODS 3. Salud y bienestar ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos</p>	
<p>¿Cómo aporta a los ODS?</p> <p>La alianza impacta directamente el ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico, al generar capacidades empresariales en la organización comunal, reactivación económica y empleo en las localidades, aportando así a su progreso social.</p>	



Cuadro 10.

AguaTica	
<p>Es el primer fondo de agua en Costa Rica, que busca garantizar la cantidad y calidad del agua para las actuales y futuras generaciones, a partir de la protección de las fuentes de recurso hídrico ubicadas en las subcuencas del río Grande y río Virilla.</p>	<p>Actores involucrados: Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Bufete de Abogados BLP, Coca-Cola FEMSA, Dirección de Aguas, Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), Florida Bebidas, la Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua, The Natural Conservancy (TNC), Fundación CRUSA, Fundación FEMSA, Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), UNAGUAS y Universidad Nacional (UNA).</p>
<p>Lugar: Gran Área Metropolitana</p>	<p>Es el primer Fondo de Agua que se crea en Costa Rica a través de un fideicomiso. Agua Tica trabaja en las subcuencas del río Grande y río Virilla, que confluyen y forman el río Grande de Tárcoles, en cuya cuenca habita el 57% de la población del país, es el centro de la industria nacional y, por ende, la cuenca más contaminada del país.</p>
<p>Periodo de ejecución: 2013 al 2021 continua</p>	
<p>Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 7. Desarrollo territorial</p>	
<p>Aporte directo a los ODS: ODS 6. Agua y saneamiento ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles ODS 17. Alianzas para lograr los objetivo</p>	
<p align="center">¿Cómo aporta a los ODS?</p> <p align="center">A partir de un enfoque de seguridad hídrica, la alianza aporta directamente al ODS 6 Agua limpia y saneamiento y al ODS 17, ya que, a través del fondo, se busca sumar esfuerzos, sustentar y priorizar proyectos entre los actores públicos y privados, en procura de la eficiencia en la inversión de los recursos para la protección y conservación del agua.</p>	



Cuadro 11.

Alianza para la Acción Climática	
Busca aumentar la participación y ambición del sector empresarial costarricense en la acción climática a partir de la generación de incentivos.	Actores involucrados: Dirección de Cambio Climático (DCC); Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (DIGECA), Banco Nacional de Costa Rica, Coope Ande; BAC Credomatic, INTEL, EBI Costa Rica, Pozuelo, Fundación ALIARSE.
Lugar: Alcance nacional	La alianza es reconocida como un espacio clave para el involucramiento del sector empresarial en la acción climática. Esto ha permitido que las organizaciones socias tengan una mayor exposición y cuenten con un espacio para visibilizar su compromiso con el ambiente, el desarrollo sostenible y la descarbonización del país.
Periodo de ejecución: 2020 al 2021 continua	
Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 3. Seguridad humana	
Aporte directo a los ODS: ODS 13. Acción por el clima ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	
¿Cómo aporta a los ODS?	
A La alianza contribuye al ODS 13. Acción por el clima, específicamente a la meta 13.2, que busca incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales; y a la meta 13.3, que busca una mejora en la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional, en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación a este, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.	

Cuadro 12.

Vigilantes del Agua	
Busca reducir en un 50% el consumo de agua de los centros educativos con mayor consumo. Se enfoca en dos áreas de trabajo: el programa educativo y los cambios de infraestructura.	Actores involucrados: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Sistema Coca Cola y la Fundación ALIARSE. Con el apoyo de Fundación MAPFRE, CEMEX, AMANCO, Intel.
Lugar: Alcance nacional	Busca reducir los grandes consumos de agua que tienen los centros educativos públicos producto de una infraestructura vieja y deteriorada, y la falta de educación ambiental que perpetúa patrones de consumo insostenibles. A la fecha un total de 1786 centros educativos han sido impactados a través del programa, 44650 estudiantes han sido graduados del programa Vigilantes del Agua, y un total de litros de agua equivalente a 310 piscinas olímpicas han sido ahorrados.
Periodo de ejecución: 2009 al 2021 continua	
Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 2. Infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial Eje 5. Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia	
Aporte directo a los ODS: ODS 6. Agua y saneamiento ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	
¿Cómo aporta a los ODS?	
La iniciativa aporta directamente al ODS 6 Agua y Saneamiento, en particular a la meta 6.4, que buscan aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores; la meta 6.5, que busca implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles; y la meta 6.b, pues fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento, por medio de los programas de capacitación y sensibilización.	

Cuadro 13.

Alianza por su salud (ALSALUS)	
Contribuye a la detección temprana del cáncer de mama y al empoderamiento de la mujer en el autocuidado de la salud de las mamas, mediante el aumento de la cobertura de mamografías por medio de una Unidad Móvil.	Actores involucrados: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Hospital Clínica Bíblica (HCB), AutoMercado, Fundación ALIARSE.
Lugar: Alcance nacional	La iniciativa busca contribuir de manera estratégica a las prioridades nacionales para la atención integral del cáncer y aportar al programa de tamizaje poblacional Llegar a tiempo, brindando una atención a mujeres que habitan en zonas con limitación geográfica, establecidas por la CCSS. La alianza tiene como objetivo tamizar anualmente, por medio de una mamografía, a 5.500 mujeres, entre 45 y 69 años o menores que cumplan con criterios clínicos para la realización del examen y pertenecen a zonas con limitación geográfica, seleccionadas por la Coordinación Técnica del Cáncer de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Al 2021, la iniciativa ha brindado el servicio de mamografía a 13 233 mujeres en diversas zonas del país.
Periodo de ejecución: 2012 al 2021 continua	
Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 4. Salud y seguridad social	
Aporte directo a los ODS: ODS 3. Salud y bienestar ODS 10. Reducción de las desigualdades ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	
<p align="center">¿Cómo aporta a los ODS?</p> <p>La alianza contribuye de manera significativa al ODS 3 sobre salud y bienestar, en particular a la meta 3.8, que busca lograr la cobertura sanitaria universal, y la meta 3.d, en lo referente a la capacidad en materia de alerta temprana. En relación con el ODS 10 sobre reducción de las desigualdades, la iniciativa aporta específicamente a la meta 10.3, al garantizar la igualdad de oportunidades y asegurar acceso a personas que viven en zonas de atención prioritaria con limitación geográfica determinada por la CCSS. Finalmente, en relación con el ODS 17, la iniciativa se desarrolla bajo un modelo de APPD, el cual permite complementar recursos y competencias entre las múltiples interesados, al articular competencias y la experiencia de cada una de las partes.</p>	

Cuadro 14.

Clínica Creciendo Juntos	
A través de la iniciativa se establece una clínica dedicada a la atención integral y preventiva, de manera gratuita, para niños, niñas y jóvenes, menores de edad, de las comunidades de Carrillo en la provincia de Guanacaste.	Actores involucrados: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y Asociación Creciendo Juntos.
Lugar: Guanacaste	La clínica ha brindado atención médica a más de 42 400 pacientes en salud preventiva y psicología; y se han registrado aproximadamente 7 000 personas participantes en charlas de salud.
Periodo de ejecución: 2010 al 2021 continua	
Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 4. Salud y seguridad social	
Aporte directo a los ODS: ODS 3. Salud y bienestar ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	
¿Cómo aporta a los ODS?	
La iniciativa aporta al ODS 3. Salud y bienestar, porque se enfoca en la salud y bienestar de las personas menores de edad, y al ODS 17, ya que el trabajo en colaboración entre diversos actores es la que posibilita la provisión del servicio, así como el seguimiento post atención que se requiere.	



Cuadro 15.

Alianzas para la innovación	
<p>Nace como una plataforma que busca establecer alianzas estratégicas para fomentar la investigación biomédica en Costa Rica, con el fin de contribuir a la evolución de los ecosistemas de salud pública, en beneficio del acceso a la innovación en los pacientes.</p>	<p>Actores involucrados: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y Asociación Creciendo Juntos.</p>
Lugar: Nacional	<p>LA través de la plataforma, se han establecido 4 iniciativas que buscan potenciar la innovación para brindar un mejor acceso a la salud y construir soluciones a problemas actuales, como la COVID-19 y otras enfermedades en sus diferentes etapas. Las iniciativas impulsadas hasta el momento se detallan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alianza Roche-Speratum: responde principalmente al desafío que enfrenta la humanidad ante la pandemia por COVID-19 y busca brindar un acompañamiento en la producción de moléculas de ARN interferente desde la fase de descubrimiento hasta la fase preclínica, que actúen específicamente contra el SARS-CoV-2 • Alianza Roche-Respira UCR: consiste en brindar el apoyo necesario a la UCR para concretar de manera acelerada la disponibilidad de al menos 50 ventiladores, que serían utilizados por los pacientes con COVID-19 hospitalizados en los centros médicos de la CCSS. • Alianza Roche-Instituto Clodomiro Picado: une esfuerzos para realizar el protocolo de investigación biomédica que permitiría probar si los anticuerpos de origen equino y plasma pueden brindar una solución efectiva frente al tratamiento convencional. • Alianza Roche-TEC: consiste en un esfuerzo conjunto para contribuir al desarrollo del talento especializado y aportar a las capacidades del país en el fortalecimiento de la investigación y desarrollo médico y científico.
Periodo de ejecución: 2019 al 2021 continua	
Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 1. Innovación, competitividad y productividad Eje 4. Salud, y Seguridad Social	
Aporte directo a los ODS: ODS 3. Salud y bienestar ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	
<p>¿Cómo aporta a los ODS?</p> <p>La iniciativa aporta, primordialmente, al ODS 3 Salud y bienestar, al impulsar proyectos para potenciar el ecosistema de salud a través de la investigación clínica y la generación de soluciones frente a desafíos médicos actuales. Asimismo, aporta al ODS 17, al incorporar un enfoque de trabajo colaborativo que involucra el aporte del Gobierno, la academia y el sector empresarial en la búsqueda de soluciones que puedan cambiar los entornos de la sociedad.</p>	

Cuadro 16.

Alianza público-privada para el combate de la pobreza multidimensional	
Permite establecer un instrumento para la medición integral del fenómeno de la pobreza, a partir de la adopción del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como medida oficial de pobreza en el país.	Actores involucrados: IMAS, INEC, Consejo Presidencial Social, Fundación Horizonte Positivo, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).
Lugar: Alcance nacional	A través de este instrumento de medición de la pobreza, se busca desarrollar una métrica que permita abordar los factores que condicionan la pobreza de manera integral, considerando dimensiones que van más allá del ingreso y que tienen un impacto en la calidad de vida. A partir de esta iniciativa, el país adoptó el IPM como medida que complementa la medición tradicional de la pobreza por ingreso. El IPM se mide cada año por medio de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC y ha transformado la interpretación de la pobreza, al permitir una planificación estratégica de la política pública.
Periodo de ejecución: 2014-2018	
Aporte directo al PNDIP 2019-2022: Eje 3. Seguridad Humana	
Aporte directo a los ODS: ODS 1. Fin de la pobreza	
¿Cómo aporta a los ODS?	
La iniciativa contribuye de forma directa a la consecución del ODS 1, que busca poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, al fortalecer la medición de la pobreza en el país, a través de un indicador multidimensional, el cual brinda información para una planificación estratégica de la política pública.	

Las experiencias presentadas brindan ejemplos de cómo, mediante las APPD, se puede contribuir a la sostenibilidad del desarrollo de Costa Rica, a partir de la colaboración entre actores. El valor que puede crear el trabajo colaborativo a través de una APPD es enorme, pero se encuentra directamente determinado por un diseño y una gestión efectiva. La consulta realizada permitió identificar elementos del proceso de diseño y gestión de las APPD que los actores reconocen como centrales, para posibilitar la dinámica colaborativa a lo largo de las etapas de su ciclo de vida (alcance, formalización, operación y evaluación).

Si bien cada alianza es única y opera en un contexto particular, a continuación, se rescatan elementos transversales a cada experiencia, con el fin de aportar a una mayor comprensión de la dinámica colaborativa en Costa Rica.

Arreglos institucionales para el diseño y gestión de las APPD

Los elementos identificados han sido organizados en torno a cuatro bloques constitutivos que la literatura¹⁹ existente reconoce como esenciales para una adecuada gestión a lo largo del ciclo de vida²⁰ de una alianza. La información se presenta en bloques, con el fin de facilitar su abordaje; no obstante, estos elementos deben comprenderse a partir de su naturaleza interrelacionada (y cambiante) a lo largo del proceso.

Fundamentos

Las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) surgen a partir del reconocimiento y la comprensión de los diferentes sectores respecto a la necesidad de complementar recursos, competencias y conocimientos para buscar soluciones a los grandes desafíos que enfrentamos como sociedad. Sin embargo, no todos los esfuerzos de colaboración son efectivos en sí mismos, y la posibilidad de conformar una APPD exitosa depende de la consolidación de algunos elementos fundamentales que propicien una adecuada gestión conjunta. A partir de las iniciativas observadas, se identifican los siguientes factores fundamentales que entran en juego a la hora de analizar los resultados obtenidos:

- **Intereses alineados a una visión compartida:** las experiencias observadas reconocen en su totalidad la importancia de construir una visión conjunta, para alinear los intereses de todos los socios que integran la alianza en torno a una agenda común. Esto permite aumentar el sentido de corresponsabilidad social y el compromiso de los socios hacia la consecución de metas compartidas.
- **Cultura organizacional:** contar con el compromiso de altos mandos y del equipo ejecutor ha sido central para la adecuada gestión de las alianzas. Para ello, se reconoce como central que haya facilitación, la cual propicie la comprensión sobre el trabajo realizado en todos los niveles, tanto del equipo directivo/jerarcas como del equipo operativo/mandos medios.
- **Valor agregado significativo:** es importante que la suma de las partes de una alianza sea mayor al valor que cada uno de los socios puede tener individualmente. La decisión de establecer una alianza debe considerar la ventaja que la colaboración entre los diversos actores genera, en relación con los recursos invertidos. Las iniciativas observadas consideran central que la alianza genere un valor agregado significativo, al ofrecer un claro beneficio a todos los socios y responder a una determinada necesidad nacional prioritaria. En este sentido, la mayoría de las experiencias consideran que, para consolidar proyectos de interés para el país, la alianza debe responder a una necesidad claramente identificada, a partir de una lectura del contexto y de las prioridades nacionales. Ello conlleva a seguir un proceso de diseño basado en evidencias, que permita identificar el problema a partir de su abordaje histórico y sistémico. Este proceso, si bien es importante, no es una práctica en todas las iniciativas observadas. Algunas experiencias dan cuenta de procesos de análisis que permiten vincular y observar la contribución de las iniciativas a las metas nacionales y a los ODS; sin embargo, en muchos casos, se observa un desconocimiento sobre las metas plasmadas en los instrumentos de planificación nacional y sobre el aporte de las iniciativas a la Agenda 2030 y a sus objetivos.
- **Actores que integran la alianza:** con el fin de que la alianza sea exitosa, los actores consideran necesario que se integre a todos los actores relevantes con capacidades complementarias. Así pues, aplican instrumentos para la identificación y priorización de actores y realizan análisis de grupos de interés, con el fin de identificar a todos los socios con intereses y recursos esenciales involucrados. Una buena identificación de socios es clave y, en la mayoría de los casos, busca propiciar el trabajo interinstitucional y multidisciplinario.

En palabras de una de las entrevistadas del sector privado:

Nada lo hacemos en solitario. Trabajamos con el Gobierno y las instituciones que tienen posibilidades de mover la aguja y mover para hacer cambios estructurales a partir de la búsqueda de un objetivo con intereses convergentes. Es el tipo de relación con el Estado, de profundo respeto. No se trata de sustituir. Trabajamos con quienes tienen el mandato de abordar el tema, y vinculamos actores del sector privado que cuenten con valores compartidos; capacidades complementarias; e intereses convergentes (entrevista 17, comunicación personal, 13 de abril de 2021).

¹⁹ Ver Stibbe, Prescott, The Partnering Initiative y UNDESA (2020).

²⁰ Ver Cardona y Sariago (2010).

Estos elementos son centrales y su presencia da cuenta de una base sólida para el trabajo conjunto en las experiencias observadas. A su vez, también se identifican algunas barreras importantes que limitan la dinámica colaborativa y requieren un abordaje continuo por parte de los actores que participan en las alianzas, con el fin de disminuir su impacto en los alcances de la colaboración. En algunos casos, se observa una falta de capacidades y conocimientos de los socios en cuanto al trabajo en alianza, en particular, en relación con la capacidad de identificar oportunidades de sinergias y de facilitar un diálogo constante para llegar a acuerdos de manera eficaz y oportuna. Las diferencias culturales entre el sector público y el sector privado generan una barrera asociada, principalmente, a los tiempos y ritmos requeridos para la ejecución de los procesos; el compromiso y apoyo del más alto nivel se ve afectado por los cambios de jerarcas en las instituciones públicas; y el proceso de identificación, atracción e incorporación de nuevos socios a las alianzas, una vez que se encuentran establecidas, es visto como un desafío por algunos actores.

Relación entre los socios

Las alianzas se encuentran conformadas por actores que, en su relacionamiento, construyen la dinámica colaborativa. Esta relación es dinámica y multifacética y debe estar normada por principios que propicien la construcción de reciprocidad y confianza entre los actores. En este sentido, las experiencias observadas reconocen como fundamental que los socios comparten valores y reglas claras para, en palabras de una de las personas entrevistadas del sector público, potenciar “la construcción de la confianza mutua y el liderazgo creativo que genera el lazo y propicia la generación conjunta de iniciativas innovadoras para el desarrollo” (entrevista 11, comunicación personal, 20 de abril de 2021). Los principios que fueron identificados por los actores consultados como esenciales para normar el trabajo en alianza y propiciar la confianza fueron tolerancia, trabajo en equipo, transparencia, trabajo colaborativo, compromiso de todas las partes involucradas, voluntad de participación y comunicación abierta.

Estos elementos permiten abordar algunas barreras importantes que los actores reconocen como limitantes para la colaboración, entre las cuales mencionan: la falta de transparencia en el acceso a la información, la baja capacidad para consensuar acuerdos cuando los puntos de vista difieren entre los actores, y las dinámicas de poder que afectan los procesos de toma de decisión y ocasionan que algunos actores impongan sus puntos de vista. Estos elementos pueden afectar el nivel de compromiso y la confianza que se establece entre los actores y disminuir las posibilidades de alcanzar las metas conjuntas establecidas.

Estructura de la alianza

Cada alianza cuenta con una estructura única y particular que determina los procesos de toma de decisión, la dinámica operativa y la rendición de cuentas sobre los objetivos conjuntos establecidos. Las experiencias observadas dan cuenta de la importancia de contar con mecanismos establecidos para propiciar una gestión conjunta eficaz. En palabras de uno de los entrevistados, se requiere “definir un estilo de gobernanza idóneo en el que todos los miembros se vean reflejados y les incentive a colaborar con el logro de los objetivos” (entrevista 19, comunicación personal, 14 de abril de 2021). A continuación, se observan los elementos destacados como factores de éxito de las iniciativas observadas.

- **Estructura de gobernanza sólida:** las alianzas deben contar con estructuras sólidas que favorezcan la toma de decisiones, la definición de roles claros y la adecuada coordinación entre los actores que las integran. En algunos casos, se observa la conformación de comités coordinadores como una buena práctica para facilitar la adecuada inclusión de los socios en los procesos de toma de decisión. Asimismo, se identifican casos en los que se cuenta con estructuras de gobernanza más complejas, las cuales implican la participación de una junta directiva o comité directivo que propicia la participación y compromiso del más alto nivel en cada institución.
- **Alcance claramente definido:** contar con un alcance claramente definido, validado por todos los socios y actualizado contra resultados permite tener claridad sobre el abordaje de las iniciativas que se impulsen en conjunto. Uno de los elementos presente en la mayoría de los casos es que la APPD responde a un estudio previo de un problema o necesidad, el cual se identifica a partir de un análisis de situación riguroso.

- **Recursos:** la disponibilidad de recursos financieros, técnicos y humanos es un factor de éxito que permite la sostenibilidad y escalabilidad de las alianzas. Este elemento se identifica como el principal desafío que enfrentan las APPD observadas y pone en riesgo la sostenibilidad y el alcance de las iniciativas. En algunos casos, las alianzas no requieren atraer recursos externos adicionales, sino que los actores involucrados acuerdan alinear sus recursos, programas y actividades, pero en la mayoría de ocasiones, los recursos financieros son limitados y dependen de una variedad de fuentes provenientes de contribuciones del sector privado o de recursos mixtos (provenientes tanto del sector público como del sector privado y la cooperación internacional).

Planificación y liderazgo

Las alianzas observadas reconocen la importancia de una adecuada planificación para asegurar la consecución de los objetivos comunes. A continuación, se presentan algunos de los elementos identificados en la mayoría de las iniciativas como centrales para la adecuada gestión de las APPD .

- **Objetivos claramente definidos:** la planificación estratégica es clave para contar con una ruta de trabajo claramente definida, que permita dar seguimiento a objetivos compartidos. Esta debe darse desde el inicio y permitir generar planes de trabajo consensuados, en los cuales se definen claramente los roles y las responsabilidades de todas las partes. En algunos casos, se considera importante contar con estrategias de sostenibilidad desde el inicio, que consideren mecanismos de transferencia y el desarrollo de capacidades para la apropiación de los esfuerzos por parte de las instituciones y los actores participantes.
- **Formalización de la alianza:** la mayoría de las iniciativas observadas a partir de las consultas a profundidad cuentan con un convenio que permite normar la colaboración con la contraparte pública. Esto se observa como un elemento esencial, que posibilita tener reglas claras. En algunas ocasiones, las alianzas observadas también cuentan con acuerdos de gobernanza firmados por todas las partes; en estos, se establece el alcance de la alianza, roles y responsabilidades de las partes, en la búsqueda de una adecuada comprensión.
- **Apoyo de una entidad facilitadora:** contar con un actor que facilite el trabajo de la alianza permite propiciar una mejor articulación entre los actores, ayuda a construir una visión consensuada y a gestionar los riesgos identificados. En algunas de las iniciativas observadas, el rol de facilitador y entidad de acompañamiento a la alianza lo asumen organizaciones de la sociedad civil organizada o de la comunidad internacional.
- **Monitoreo y evaluación (M&E):** con el fin de alimentar los procesos de toma de decisión y medir el avance hacia la consecución de la visión compartida establecida, se considera como un elemento central la capacidad de poseer sistemas y procesos de M&E efectivos para medir sus resultados. En su mayoría, las iniciativas analizadas cuentan con sistemas de M&E establecidos que alimentan la toma de decisiones de los actores y les permiten presentar reportes de resultados periódicos y así demostrar la eficacia y efectividad de las iniciativas. Además, cuentan con espacios de retroalimentación continua, los cuales permiten que los procesos sean dinámicos y flexibles, con el fin de responder a un entorno cambiante y alcanzar los objetivos planteados.
- **Comunicación:** es crucial para las APPD contar con procesos de comunicación interna entre los actores que conforman la alianza, y externa, que contribuya al posicionamiento y adecuada rendición de cuentas de la iniciativa. La rendición de cuentas es un elemento clave en la gestión efectiva de iniciativas conjuntas y propicia la transparencia y el fortalecimiento de relaciones de confianza. Además, se observa la importancia de procurar espacios para la sistematización e intercambio de experiencias con las diversas partes interesadas, que permita fortalecer los conocimientos y experiencias de los actores que integran el espacio.

Entre los principales retos que reconocen los actores, se encuentra una baja capacidad para desarrollar estrategias que propicien la sostenibilidad y escalamiento de los modelos y de las buenas prácticas generadas de las APPD. Por otro lado, en algunos casos, la poca capacidad para definir indicadores y metas claras representa un desafío y obstaculiza el adecuado seguimiento y la rendición de cuentas efectiva. Asimismo, los cambios recurrentes en los liderazgos políticos, así como las transiciones de Gobierno generan inestabilidad en los procesos de planificación, que obligan, en ocasiones, a adaptar los modelos colaborativos implementados. Finalmente, se señala el manejo de los tiempos para el diseño e implementación de las iniciativas, la adecuada visibilización de estas y la divulgación de logros y lecciones aprendidas que orienten el perfeccionamiento de estrategias más competentes y formas de colaboración eficientes y de gran impacto.

Balance general

Las APPD observadas permiten dar cuenta de una serie de arreglos institucionales que posibilitan la dinámica colaborativa entre el sector público y el sector privado y propician relaciones de confianza, capaces de alinear acciones para la consecución de una visión compartida entre sectores. A pesar de las buenas prácticas observadas, persisten barreras que, muchas veces, dificultan la adopción del esquema de APPD para enfrentar problemas estructurales. Para lograr hacer frente a los desafíos apremiantes que el país enfrenta, es de gran importancia traducir este compromiso en acciones concretas en todos los niveles y ámbitos de intervención e involucrar a los diversos actores que conforman la sociedad en la planificación y ejecución de acciones. La generación de agendas de desarrollo con visión integral y multisectorial es fundamental para lograr comunidades sostenibles y el bienestar de sus habitantes.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones que buscan contribuir a mejorar el entorno en el que operan las APPD en el país y facilitan la colaboración entre sectores, cada vez mayor en la búsqueda de la construcción de sociedades más justas, sostenibles e inclusivas.

Recomendaciones y consideraciones de política pública: ¿cómo avanzamos hacia alianzas transformacionales?

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. El proceso de consulta da cuenta de los desafíos y las oportunidades que se observan para fortalecer la confianza entre sectores y propiciar un ambiente que permita fomentar el reconocimiento de la posibilidad de caminar juntos hacia la consecución de una visión compartida sobre el desarrollo del país. A continuación, se presentan algunas recomendaciones derivadas del proceso de consulta y del balance realizado sobre el contexto en el que operan las APPD en Costa Rica.

- **Compromiso político.** Para fortalecer el entorno en el que operan las APPD, se requiere un compromiso político del más alto nivel, capaz de impulsar una visión de conjunto de largo plazo, y de movilizar las acciones requeridas para que las alianzas trasciendan los cambios de Gobierno. Esto requiere del compromiso de un jerarca de alto nivel en el Poder Ejecutivo, que posea capacidad de diálogo con los diversos sectores involucrados, facilite el posicionamiento del tema en la agenda pública, asegure una coordinación intergubernamental efectiva e impulse el diseño institucional requerido para fortalecer los mecanismos que posibilitan una adecuada colaboración entre el sector público y el sector privado. Esta persona sería responsable de liderar una unidad ejecutora de la política pública de manera proactiva, con conocimiento de la institucionalidad, capaz de impulsar y dar seguimiento a las iniciativas de APPD que se gesten y con un gran manejo político estratégico. Contar con una instancia responsable de promover la agenda de las APPD permitirá una ejecución más efectiva de los consensos operativos que se alcancen a partir del diálogo entre sectores y promoverá una coordinación intergubernamental efectiva para la sostenibilidad de las iniciativas de interés nacional a través del tiempo.
- **Reglas claras.** La necesidad de reglas claras se observa constituye elemento esencial para transparentar los procesos colaborativos, disminuir los conflictos de interés que pueden surgir de las relaciones entre el sector público y el sector privado, y definir los criterios a considerar para que las alianzas que se establezcan se den en función de las prioridades país. Además, se requiere claridad sobre los procesos para el establecimiento de APPD a nivel de cada institución pública, favoreciendo la transparencia y la agilidad en los procedimientos institucionales.

Los instrumentos de política disponibles (decretos, protocolos) han permitido sentar una base para normar la dinámica de colaboración y la gestión de las APPD. Sin embargo, se observa la necesidad de reforzar la apropiación de los instrumentos existentes por parte de los actores, con el fin de propiciar una interacción efectiva. Esto puede llevarse a cabo a partir de procesos de capacitación sobre la normativa;

reforzamiento de los procedimientos internos a seguir a nivel institucional, en los casos en que el abordaje de un problema o necesidad pueda darse a través de la conformación de una APPD; y la generación de espacios de trabajo y consulta con los diversos actores, para identificar y diseñar los elementos normativos que deben ser reforzados en la normativa existente. De esta manera, las partes interesadas –incluyendo enlaces públicos a cargo de facilitar estas iniciativas y entes fiscalizadores– tendrán un mayor conocimiento sobre la normativa y claridad en cuanto a la ruta a seguir al consolidar una iniciativa. Se observa, además, la necesidad de reforzar los instrumentos normativos existentes, de tal forma que permitan abordar de manera clara cualquier conflicto que pueda llegar a surgir y sancionar eventuales incumplimientos. Esto propiciará mayor claridad para que las interacciones se den en el marco de relaciones transparentes, promoviendo una mayor disposición hacia el uso de estos mecanismos, una adecuada comprensión sobre las posibilidades de la figura y una clara definición del alcance de las responsabilidades que debe asumir cada una de las partes involucradas.

- **Promover el diálogo entre sectores.** Allí donde hay oportunidades de diálogo se requiere acercar a los diversos actores (público, privado, academia, juventudes), con el fin de propiciar la reflexión y un mejor entendimiento sobre la realidad nacional, perfilar los problemas y necesidades prioritarios a abordar, identificar oportunidades de colaboración, y potenciar sinergias. Los espacios de diálogo deben ser capaces de crear consensos operativos que permitan impulsar acciones conjuntas y generar planes de trabajo con responsabilidades claramente identificadas para los diversos actores. A través de espacios de diálogo sectoriales, se deben establecer propuestas de acción para abordar los problemas de interés común, en los cuales, en algunos casos, la decisión de acción conjunta puede llegar a tomar la forma de una alianza.
- **Identificar proyectos prioritarios.** Es necesario estructurar una cartera de APPD con dimensión territorial que identifique problemas concretos y áreas prioritarias para el trabajo en alianza, a partir de un abordaje sistémico e histórico y la participación de las personas beneficiadas o afectadas. Esto permitirá una estructuración clara de la oportunidad o necesidad y la definición de proyectos de inversión delimitados. Asimismo, plantear problemas específicos por resolver posibilita hacer un llamado a los grupos de interés más concreto; los actores deben ser convocados por oportunidades concretas y no en un llamado general a la articulación. Para ello, se requiere contar con estrategias y la generación de iniciativas y proyectos en torno a una cartera de APPD de agenda territorial (local, nacional o sectorial).

Además, se observa la necesidad de una mayor socialización y apropiación de las metas, plasmadas en los instrumentos de planificación nacional y en la agenda global. Si bien algunas iniciativas cuentan con un análisis exhaustivo de su aporte a las metas planteadas en los instrumentos, muchas mencionan tener poco o ningún conocimiento respecto a los objetivos y las metas nacionales (y sectoriales) estipuladas en el PNDIP. En el caso de la Agenda 2030, se observa una apropiación de la visión que promueve esta y un conocimiento general de sus 17 objetivos. Sin embargo, no ha permeado como un instrumento capaz de guiar la identificación de áreas de acción prioritarias, fortalecer la planificación y ajuste de las iniciativas que se encuentran en curso y medir la contribución de las iniciativas hacia la consecución de una visión común.

- **Comunicar resultados existentes.** Poner en valor los esfuerzos que se han venido desarrollando a partir del desarrollo de una estrategia de comunicación enfocada en mostrar el impacto de las APPD, con el fin de cambiar actitudes y promover la confianza en el instrumento. Es necesaria una mayor divulgación, que permita transparentar los resultados de estas iniciativas y fortalecer los procesos de rendición de cuentas. Brindar información a tomadores de decisión y a la ciudadanía en general para informar sobre este instrumento, sus potencialidades y sus limitaciones y los alcances de las experiencias impulsadas hasta el momento. Para ello, se requiere desarrollar una campaña de comunicación con argumentos claros y ejemplos concretos, la cual divulgue resultados capaces de dar muestra del valor de unir esfuerzos, y que cuente con el apoyo de líderes de opinión, capaces de posicionar el tema en la agenda pública. Vincular a los medios de comunicación como grupo de interés clave para el desarrollo de APPD puede ayudar a posicionar el tema y a promover una intermediación que eduque, más allá de informar, para la comprensión más amplia de beneficios y las barreras existentes.

- **Contar con agentes facilitadores/intermediarios.** La sociedad civil organizada, cooperación internacional, y la academia pueden jugar un papel crucial como agentes catalizadores capaces de apoyar e incluso facilitar el diálogo y la generación de consensos entre sectores. Esto resulta de suma importancia para construir confianza a través de un actor intermediario, capaz de escuchar los diversos puntos de vista y preocupaciones de los actores en juego y brindar el liderazgo técnico requerido para construir consensos, establecer prioridades en conjunto con las personas afectadas, definir responsabilidades de las partes y acompañar la adecuada gestión de las iniciativas.
- **Mapear actores e intereses.** Identificar líderes en el sector privado y en el sector público, con el fin de generar vínculos que permitan fortalecer el ecosistema de actores comprometidos con las alianzas. En términos generales, realizar un mapeo de actores que permita conocer su posicionamiento, intereses, preocupaciones, fuentes de poder y sus formas de acción en relación con las APPD, con el fin de identificar factores que pueden limitar la colaboración y desarrollar estrategias de abordaje para generar un ambiente más propicio para el trabajo en APPD.
- **Fortalecer las capacidades técnicas de los actores para el trabajo en alianza.** Se determina la necesidad de fortalecer las capacidades para el trabajo en alianza, tanto de actores públicos como de actores privados, en tres niveles: enlaces públicos a cargo de gestionar las alianzas, actores privados vinculados a las iniciativas, y entes fiscalizadores. Se debe sensibilizar a mandos medios y capacitar a los enlaces institucionales a través de recursos, guías y herramientas ya existentes, con el fin de asegurar una adecuada comprensión de la figura de APPD, sus potencialidades, consideraciones para la gestión y la fiscalización de este tipo de iniciativas. En este sentido, los entes fiscalizadores (contraloría, auditorías internas) tienen un rol central para desarrollar procesos de regulación armonizados y deben tener total claridad sobre los procesos y las diversas figuras existentes (APPD, APP, contratación administrativa), así como su potencial. Por otro lado, se considera fundamental promover entre el sector privado una adecuada comprensión de los procesos de gestión que conlleva el trabajo en alianza con el sector público, para así fortalecer su capacidad de adaptarse a una nueva dinámica y realizar un adecuado manejo de expectativas en cuanto a tiempos, procesos y requerimientos para la gestión conjunta. Esto es clave para asegurar que sectores con modos de operar y ritmos distintos participen en un proceso colaborativo que puede requerir mayor flexibilidad.
- **Desarrollar incentivos para fomentar las APPD a nivel local.** Generar incentivos que permitan asegurar la participación obligatoria de, al menos, una organización local adicional (pública, privada) en los programas sociales que brinden recursos a terceros para la prestación de servicios públicos.
- **Fomentar la transparencia y la gestión basada en los resultados.** Se necesita fortalecer la capacidad de regulación del Estado y contar con un ente fiscalizador que asegure la transparencia de las colaboraciones. En este sentido, se requiere elaborar un inventario de las APPD existentes en el país y centralizar en una plataforma de acceso público información, que permita a la ciudadanía tener acceso al detalle de las alianzas existentes, su propósito y alcance, objetivos y metas, actores involucrados, roles y responsabilidades de las partes, el estado de avance de las acciones, los hitos de cumplimiento, niveles de inversión y resultados. Asimismo, fortalecer esquemas de rendición de cuentas, los cuales permitan un acceso más ágil a la información a partir de la presentación de informes periódicos sobre los resultados del trabajo colaborativo. Las alianzas deben contar con sistemas de monitoreo y evaluación capaces de dar seguimiento al cumplimiento de metas, informar de manera oportuna, alimentar la toma de decisiones sobre inversión pública y posibilitar una mayor escalabilidad donde haya oportunidades.
- **Observatorio de las alianzas público-privadas para el desarrollo.** Existe la oportunidad de establecer una plataforma capaz de analizar el contexto, brindar información sobre las iniciativas de APPD impulsadas y su impacto y propiciar una dinámica colaborativa. Además de monitorear la evolución y los resultados de las alianzas nacionales en el corto, mediano y largo plazo, el observatorio permitiría promover el intercambio de experiencias entre los países de la región. Este puede actuar como una plataforma de comunicación regional para difundir análisis sobre los efectos económicos, sociales y ambientales -tanto a nivel nacional como regional- del trabajo colaborativo. También puede gestarse como una plataforma de colaboración que articule a los diversos agentes intermediarios de alianzas, al fomentar una mayor coordinación y colaboración entre las entidades.

- **Recursos.** El acceso a recursos para potenciar las alianzas existentes o propiciar la generación de nuevas alianzas es una de las principales limitantes observadas. Con el fin de posibilitar la sostenibilidad y escalabilidad de las iniciativas, es recomendable observar mecanismos como los esquemas de pago por resultados. Se refiere a herramientas de financiación de programas sociales que vinculan esta directamente con su impacto. A diferencia de los contratos tradicionales, el pagador de programas sociales, normalmente el Gobierno u organización internacional de segundo piso, paga a los operadores del servicio solo si alcanzan los resultados esperados. Este tipo de esquemas puede ayudar a fortalecer y escalar iniciativas que demuestran indicadores de éxito, mejorar la gestión y propiciar procesos de innovación y aprendizaje.
- **Educación.** Desarrollar programas de formación para la ciudadanía sobre los esquemas de colaboración multisectorial y las APPD permitirá promover una ciudadanía activa, crítica y responsable, capaz de ejercer procesos de control ciudadano y ejercer una participación activa sobre las gestiones públicas y privadas. Para fortalecer el conocimiento en torno a las APPD y generar mayor legitimidad entre actores clave, la academia puede colaborar en proceso de sistematización de experiencias que permitan identificar, replicar y escalar experiencias exitosas

Las propuestas planteadas buscan arrojar algunas luces sobre las áreas de acción prioritarias que deben abordarse, con el propósito de propiciar un mejor ambiente de colaboración público-privada para el desarrollo en el país. Sin embargo, no debe perderse de vista que las experiencias observadas se desarrollan en contextos cambiantes, que la investigación puede robustecerse a partir de una mayor triangulación de información y que la lectura realizada es una primera aproximación, la cual puede y debe ampliarse para profundizar en los factores de éxito que determinan las posibilidades de una mayor colaboración entre sectores en el país.

Para ello, quedan algunas preguntas por resolver que el Gobierno, las partes interesadas clave y los socios de desarrollo podrían considerar al determinar el estado de la colaboración público-privada en el país: ¿cuáles son las motivaciones del sector privado para formar parte de este tipo de alianzas?, ¿qué rol debe jugar el sector privado en la promoción de estas?, ¿cuál es el papel que podría tener la cooperación internacional y la sociedad civil organizada para la facilitación de este tipo de alianzas?, ¿cuál es el impacto que han tenido las iniciativas existentes?, ¿cómo puede robustecerse la legislación nacional sobre alianzas público-privadas para el desarrollo, ¿es necesaria una política pública para abordaje de las APPD?, ¿dónde podría ubicarse una unidad promotora de APPD en la estructura institucional actual? y ¿cuál debería ser y cómo se daría la retribución para el inversionista privado, en el tanto la alianza en la que participa haya generado una revalorización de activos públicos?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, M., Blanco, D. Calderón, G., Calvo, A., Cardona, R., Cordero, J., Montiel, A., Nowalski, J. y Villalobos, F. (2015). *La dimensión legal de las Alianzas Público-Privadas en Costa Rica*. Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2012, 25 de junio). *Ley 5525 de Planificación Nacional*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=91172¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=3&strSim=simp
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política*. <http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Costa%20Rica,Reglamento%20de%20la%20Asamblea%20Legislaiva.pdf>
- Banco Central de Costa Rica [BCCR]. (2021). *Programa Macroeconómico 2021-2022. Aprobado mediante artículo 9 del acta de la sesión 5982-2021, del 27 de febrero de 2021*. Banco Central de Costa Rica.
- Bárcena, A., Ollambo, S. (2021, 15-18 marzo). Ponencia de Inauguración *Foro Empresarial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe 2021*. [Presentación en conferencia]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. Reunión virtual. <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es/videos/foro-empresarial-objetivos-desarrollo-sostenible-america-latina-caribe-2021>
- Cardona, R. y Sariego, L. (2010). *Guía metodológica para la formación y gestión de Alianzas público-privadas para el desarrollo*. Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1).
- Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2020). *Perspectivas económicas: las Américas. La persistencia de la pandemia nubla la recuperación*. Edición en español ©2020 Fondo Monetario Internacional.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2020b). *Encuesta Nacional de Hogares julio 2020: Resultados generales* [recurso electrónico]. INEC. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/renaho2020.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2020). *Encuesta Continua de Empleo al tercer trimestre de 2020: Resultados generales* [recurso electrónico]. INEC.
- Ministerio de Ambiente y Energía. (2020). *Contribución Nacionalmente Determinada de Costa Rica 2020*. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Costa%20Rica%20First/Contribucio%CC%81n%20Nacionalmente%20Determinada%20de%20Costa%20Rica%202020%20-%20Versio%CC%81n%20Completa.pdf>
- Martínez, J. (2021, 26 abril). La pandemia del COVID-19 ¿Una oportunidad para (re) distribuir mejor en Centroamérica? [Conferencia inaugural. Cátedra Humboldt. Presentación virtual]
- Ministerio de Comunicación y Comisión Nacional para un Estado Abierto (2019). *Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021*. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2022_Revised_ES.pdf

- Ministerio de Educación Pública [MEP]. (2018). *Guía de formación de alianzas público-privadas para el desarrollo*. MEP. <https://mep.go.cr/sites/default/files/daic/guia-mep-aliarse-oei.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN]. (2019) Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP). MIDEPLAN
- Ministerio de Planificación y Política Económica [MIDEPLAN]. (2020). *Segundo Informe Nacional Voluntario. Objetivos de Desarrollo Sostenible Costa Rica 2020*. MIDEPLAN.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (2017, 18 de agosto). *Decreto Ejecutivo N°40459-MEIC el Consejo Asesor de Responsabilidad Social*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84642&nValor3=109295&strTipM=TC
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (2018, 30 de abril). *Decreto Ejecutivo No 40933-MEIC-MIDEPLAN - Reglamento para el Desarrollo, Fomento y Gestión de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo en el Sector Público*. <https://www.mideplan.go.cr/node/1873>
- Publicación del Presidente de Costa Rica, Carlos Alvarado, el 17 de abril de 2020 por medio de su cuenta en la red social Twitter.
- Stibbe, D., Prescott, D., (2020a). The Partnering Initiative y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [UN DESA]. *THE SDG PARTNERSHIP GUIDEBOOK: A practical guide to building high impact multi-stakeholder partnerships for the Sustainable Development Goals*. <https://www.thepartneringinitiative.org/wp-content/uploads/2020/07/SDG-Partnership-Guidebook-1.0.pdf>
- Stibbe, D., Prescott, D., (2020b). The Partnering Initiative y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [UN DESA]. (2020). *Partnership platforms for the SDGs: Learning from practice*. <https://www.thepartneringinitiative.org/wp-content/uploads/2020/04/Platforms-for-Partnership-Report-v0.9.pdf>
- The Social Progress Imperative. (2020) <https://www.socialprogress.org/?code=BEN&tab=2>
- Vargas, L. (2020). *Foro multisectorial de diálogo: Arar con los bueyes que tenemos*. [artículo de blog]. Soñar con los pies en la tierra. <http://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2020/11/foro-multisectorial-de-dialogo-arar-con.html>
- World Justice Project. *WJP Rule of Law Index*. (2020) <https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Costa%20Rica/Open%20Government/>

En los últimos años, el país ha impulsado numerosas alianzas público-privadas en diferentes ámbitos del desarrollo nacional, que buscan dar respuesta a problemas estructurales, los cuales requieren un abordaje sostenido en el tiempo. Si bien se observan avances en el uso de estos instrumentos, existen oportunidades para potenciar los impactos positivos que dichas alianzas pueden generar para el desarrollo sostenible de Costa Rica. Este estudio busca arrojar algunas luces sobre el estado de las alianzas público-privadas en el país, así como brindar recomendaciones y compartir interrogantes para contribuir al debate sobre el tema. Se dividió en dos partes para facilitar la comprensión del estado de las alianzas público-privadas en Costa Rica en sus diferentes expresiones.

El primer capítulo, que aborda “El Estado de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Costa Rica” fue escrito por Guillermo Matamoros, quien, con base en un abordaje del marco institucional y jurídico vigente; las propuestas de legislación actualmente en discusión; la revisión de experiencias de APP en áreas como salud, energía e infraestructura; y la identificación de otros esquemas de interacción público y privada (como el fideicomiso), brinda aportes importantes a tomar en cuenta para una posible estrategia de fortalecimiento de las APP. Estas últimas son consideradas por el autor como un instrumento con gran potencial para incrementar la inversión pública, a partir de la participación de agentes privados, con el fin de resolver los grandes rezagos que arrastra el país en infraestructura física y social. Dos de las grandes ventajas y de los incentivos más fuertes que se observan en las APP son la redistribución de riesgos con actores privados y la retribución al inversionista, en la cual se reconoce su capacidad en términos de construcción y gestión de la obra pública. Así, se observan esquemas como el BOO y el BOT, que incentivan la participación privada y permiten una retribución económica en función de la calidad de la gestión del inversionista.

Los principales aportes del capítulo responden a la necesidad de contar con una visión de largo plazo que permita consolidar una estrategia de desarrollo integrada de la infraestructura, orientada a identificar las grandes obras que el país necesita para satisfacer las necesidades de desarrollo. Para ello, se requiere de una institucionalidad pública (CNC) visionaria, estratégica y con poder de decisión, que facilite la participación privada en proyectos de obra pública. Esto debe darse de la mano del establecimiento de una normativa ágil y moderna, para dar seguridad jurídica a las empresas inversionistas interesadas en colocar recursos en proyectos de APP; del fortalecimiento de capacidades de diseño, construcción y gestión de obra pública, tanto en el sector privado como público; y de contar con incentivos claros que faciliten la participación de actores privados a través de asociaciones público-privadas, acompañados de reglas claras.

Un aporte importante en cuanto a la necesidad de robustecer el marco normativo e institucional constituye el análisis del autor sobre las propuestas existentes, que brindan la base para una política pública de inversión para el desarrollo de obra pública con participación privada. Además, el autor resalta la necesidad de una adecuada coordinación institucional a partir del establecimiento de una unidad estratégica, capaz de orientar y coordinar los esfuerzos de inversión pública de manera sostenida en el tiempo. Queda por resolver la conformación de dicha unidad, podría observarse la posibilidad de establecer un órgano público tripartito (integrado por MIDEPLAN, la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda) o una unidad que incorpore al sector financiero y privado en su conformación, cuya viabilidad deberá analizarse a la luz de la normativa nacional. Dicha unidad podrá ayudar a identificar y coordinar las necesidades de inversión pública en los próximos 30 años, al analizar algunas propuestas que ya existen en infraestructura de transporte, infraestructura educativa, la carretera San José-San Carlos, Ciudad Gobierno, entre otras. Además, la unidad sugerida sería clave para que el país posea un portafolio de proyectos con alcances claramente definidos, en función de necesidades proyectadas en el tiempo.

Las propuestas de proyectos existentes implican una inversión muy alta, que no se podría llevar a cabo sin la participación de inversionistas privados. El Gobierno debe tener la capacidad de impulsar los estudios de preinversión y prefactibilidad necesarios, plasmar los proyectos en carteles claros y, una vez asignado un contrato de APP, tener la capacidad de apoyo técnico y de control político-financiero para supervisar la obra durante su construcción y su gestión. Es necesario tener claridad sobre las condiciones a cumplir y sobre las sanciones si lo acordado no se cumple. Además, a lo largo de este proceso, se observa la importancia de desarrollar herramientas que permitan tomar en consideración las necesidades ciudadanas, de manera que el principio de “las personas primero” pueda materializarse, no solo para priorizar, sino también como un mecanismo de participación que valide y legitime las obras en consideración o, en su defecto, propicie cualquier rediseño que requiera la obra para satisfacer las necesidades de los beneficiarios directos e indirectos.

El segundo capítulo sobre “El Estado de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD) en Costa Rica” fue escrito por Danielle Jean-Pierre. La autora aborda el estado de las APPD a partir del análisis del contexto en el que operan y los arreglos institucionales que posibilitan la expresión de iniciativas de colaboración público-privada en el país. El capítulo incorpora en su primera parte la definición conceptual de las APPD, detallando una tipología que permite dar cuenta de las formas y alcances que estas dinámicas de colaboración pueden tener. Posteriormente, analiza el entorno político en el que las APPD se desenvuelven y determina algunas experiencias específicas, detallando los arreglos institucionales que han posibilitado la colaboración entre el sector público y el sector privado. El capítulo, en su parte final, recomienda acciones para fortalecer el entorno en el que operan las APPD en el país, las cuales derivan del proceso de consulta y de las lecciones aprendidas de los casos observados.

La autora da cuenta de la importancia de tener una visión de conjunto de largo plazo, la cual oriente las iniciativas que se desarrollan. Para ello, resalta la necesidad de una institucionalidad pública fuerte, ágil, visionaria y proactiva, capaz de impulsar una visión de conjunto y de movilizar acciones. Se necesita del compromiso político al más alto nivel, para gestar una visión de desarrollo que permita establecer alianzas público-privadas para el desarrollo que alineen a todos los actores con un fin común: la construcción de sociedades más justas, economías saludables y un medioambiente sano, sin dejar a nadie atrás. Queda por resolver, a la luz de la normativa existente, dónde podría ubicarse, en el entramado institucional, una instancia responsable de promover las APPD, la cual asegure una coordinación intergubernamental efectiva y facilite la creación e implementación de iniciativas de interés nacional, que contribuyan a la sostenibilidad del desarrollo del país.

Sumado a esto, queda manifiesta la necesidad de robustecer la normativa existente y contar con reglas muy claras, que permitan a los actores públicos establecer criterios para definir cuándo se debe recurrir a la creación de una APPD. Asimismo, se deben normar incumplimientos y posibles conflictos de interés para que los actores no estatales puedan contribuir en el diseño e implementación de una alianza y fortalecer las capacidades de regulación y control de los actores públicos a cargo de dichos procesos. Para ello, se abre la interrogante de si será necesaria una política pública para el desarrollo de APPD. Queda claro que se requiere llevar a cabo una revisión exhaustiva de la legislación nacional sobre APPD, en función de los retos que enfrenta el país. Por otra parte, imperiosamente, se deben fortalecer las capacidades técnicas para el diseño y gestión de alianzas, tanto en el sector público como en el sector privado.

Otro elemento que resalta el capítulo es la importancia de reconocer la diversidad que caracteriza al sector privado, y la importancia de que este se reconozca a sí mismo como un actor central en la promoción del desarrollo sostenible del país. Los complejos desafíos que enfrentamos como sociedad trascienden a un gobierno o la materialidad de una empresa, y es necesario que el sector privado asuma la responsabilidad, por un lado, mitigando los impactos sociales, económicos y ambientales, pero también ejerciendo un papel protagónico, en términos de los cambios estructurales que necesita la sociedad.

Para fortalecer el ecosistema de actores comprometidos con las alianzas, se sugiere realizar un mapeo de estos y de intereses, que permita identificar líderes en el sector privado y en el sector público, con el fin de generar vínculos entre actores con intereses de colaborar. Además, se detalla la necesidad de una mayor participación de instancias locales en los procesos de diseño e implementación de una APPD (en todos sus componentes), y la importancia de involucrar a las personas afectadas en la identificación de áreas prioritarias y necesidades de abordaje para el trabajo en alianza. Asimismo, para hacerles frente a los recursos limitados y dispersos que existen para el trabajo en APPD, se podría recurrir a algunos incentivos, como los bonos verdes y los bonos sociales, que consideran la creación de un bien público, ambiental y social, de manera implícita a la hora de generar valor.

Finalmente, se reafirma la necesidad de crear condiciones que contribuyan a fortalecer la confianza entre los actores participantes en una alianza público-privada para el desarrollo, elemento fundamental para la efectiva gestión de esta. Un aporte importante es la necesidad de desarrollar una comunicación efectiva de las iniciativas y sus alcances. La comunicación interna debe estar orientada a fortalecer la estructura de gobernanza de las iniciativas, asegurar la transparencia, apoyar la toma de decisiones y facilitar los procesos de rendición de cuentas. La comunicación externa debe demostrar que la alianza genera valor, a partir de la articulación de recursos, competencias y de compartir riesgos en la búsqueda de objetivos comunes que contribuyan al desarrollo sostenible.

En los dos capítulos, los autores Matamoros y Jean-Pierre coinciden en la necesidad de contar con un observatorio de las alianzas estratégicas público-privadas en sus diferentes formas. Este brindaría una plataforma para analizar el contexto, generar información sobre las iniciativas de APP y APPD impulsadas y su impacto, monitorear el entorno nacional e internacional, formar en la materia y propiciar una mayor dinámica colaborativa. Además de monitorear la evolución y los resultados de las alianzas nacionales en el corto, mediano y largo plazo, el observatorio permitiría promover el intercambio de experiencias entre los países de la región y difundir análisis sobre los efectos económicos, sociales y ambientales -tanto a nivel nacional como regional- del trabajo colaborativo. También puede facilitar una plataforma de colaboración que articule a los diversos agentes intermediarios de alianzas, al fomentar una mayor coordinación y colaboración entre las entidades. Todas estas tareas podrían recaer en un observatorio de las alianzas estratégicas público-privadas, gestionado, por ejemplo, por la sociedad civil organizada o la academia, y contribuir con el conocimiento y las capacidades para impulsar la cooperación público-privada necesaria para superar los complejos desafíos que enfrenta nuestra sociedad en la búsqueda de un desarrollo sostenible.

El estudio sobre el estado de situación de las alianzas público-privadas muestra cómo el ejercicio de las corresponsabilidades es fundamental, de cara a los retos que enfrenta el país. Falta mucho camino que recorrer, pero en momentos en que el mundo atraviesa una gravísima crisis económica, social y ambiental, la colaboración entre el sector público, el sector productivo y la sociedad civil en la gestión del desarrollo sostenible adquiere una renovada relevancia. La emergencia sanitaria originada a raíz de la pandemia viene a visibilizar y profundizar las condiciones de una desigualdad sistémica, la cual nos muestra, claramente, que el país requiere de la participación de todos los actores, con el fin de impulsar una recuperación transformadora.

Costa Rica ha dado importantes pasos para impulsar alianzas público-privadas que permitan una gestión conjunta del desarrollo sostenible, pero las barreras para potenciar esta colaboración aún son importantes. Se necesita de un compromiso político del más alto nivel, que lidere la construcción de una visión conjunta de largo plazo e impulse un modelo de desarrollo capaz de hacer frente a algunas de estas fallas históricas que enfrentamos como sociedad. De ello depende la sostenibilidad del desarrollo humano en Costa Rica.

ANEXOS



Anexo I. Tabla de entrevistados

Entrevistas contextuales

Sector	Institución	Fecha	Entrevista #
Sector público	Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)	15/04/2021	1
Sector público	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)	26/04/2021	2
Sector público	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	29/04/2021	3
Sector público	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	30/04/2021	4
Sector público	Ministerio de Enlace con el sector privado	06/05/2021	5
Sector privado	Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC)	29/03/2021	6
Sector privado	Florida Ice and Farm Company (FIFCO)	13/04/2021	7
Sector privado	Intel Corporation (Intel)	30/04/2021	8
Academia	Universidad Nacional (UNA)	29/04/2021	9
Academia	Universidad de Costa Rica (UCR)	10/05/2021	10
Sociedad Civil Organizada	Fundación Omar Dengo (FOD)	20/04/2021	11
Sociedad Civil Organizada	Asociación para la innovación Social (ASIS)	05/05/2021	12

Entrevistas para documentación de casos a profundidad

Organización	Iniciativa documentada	Fecha	Entrevista #
ALIARSE	Alianza por su Salud	07/04/2021	13
ALIARSE	Alianza para la Acción Climática	08/04/2021	14
ALIARSE	Vigilantes del Agua	09/04/2021	15
Horizonte +	Alianza público-privada para el combate de la pobreza multidimensional	12/04/2021	16
Fundación PANIAMOR	Recreando Valor	13/04/2021	17
BAC Credomatic	Alianza para el desarrollo económico local a través del emprendimiento comunitario	14/04/2021	18
BAC Credomatic	Alianza para la Educación Financiera	14/04/2021	19
Asociación Creciendo Juntos (ACJ)	Clínica Creciendo Juntos	19/04/2021	20
FEMSA	AguaTica	21/04/2021	21

Anexo II. Tabla de instituciones que completaron cuestionario virtual

SECTOR PÚBLICO

Asamblea Legislativa
Banco Nacional de Costa Rica
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
CENAT-CONARE
CONICIT
Correos de Costa Rica
Grupo ICE
INCOPESCA
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA)
Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
Ministerio de Educación Pública (MEP)
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos (MIVAH)
Ministerio de Salud
RACSA
Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
Tecnológico de Costa Rica

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

GIZ
ILANUD

SECTOR PRIVADO

BAC Credomatic
Cargill
Claro CR Telecomunicaciones
Coca-Cola FEMSA
CoopeAnde
Coopeservidores Grupo Financiero
Dos Pinos
Edwards Life sciences
Grupo Purdy
HP INC Costa Rica Limitada
Intel Costa Rica
Instituto de Prensa y Libertad de Expresión
Procter & Gamble
Asociación Creciendo Juntos
Asociación Horizonte Positivo
Fundecooperación
Fundación PANIAMOR

Anexo III. Herramienta entrevista a profundidad

Cuestionario para entrevistas semiestructuradas (contextuales)

1. En su opinión, ¿es necesaria la colaboración público-privada para la consecución de objetivos de desarrollo nacionales? ¿Por qué?
2. ¿Considera usted que la colaboración público-privada en el país en los últimos años ha avanzado, ha retrocedido o se mantiene igual?
 - En caso de que indique que ha avanzado, ¿podría brindar algunos ejemplos?
3. ¿Cuál es el contexto/entorno político en el que operan las APPD?
 - ¿Considera que la voluntad política en términos generales respalda un enfoque multisectorial (que involucre a toda la sociedad) para implementar los Objetivos Nacionales de Desarrollo y los ODS?
 - ¿Qué acciones ha tomado el Gobierno para involucrar a las partes interesadas (sector privado) en las prioridades de desarrollo?
 - ¿Cuál es el valor de involucrar a actores multisectoriales en estos procesos?
 - ¿Qué otros ministerios/instituciones de Gobierno deberían involucrarse?
 - ¿Hay una colaboración intergubernamental efectiva?
4. ¿Cómo describiría la relación de su ministerio/institución con el sector privado (empresas y ONG)? (o de su organización/empresa con las instituciones de Gobierno)?
5. En su opinión, ¿qué rol debería jugar el sector privado en el apoyo a la consecución de las prioridades de desarrollo nacionales?
6. ¿Qué acciones puede impulsar el sector público para potenciar las alianzas público-privadas en temas prioritarios para el desarrollo nacional?
 - ¿Qué estrategias y acciones podrían impulsarse para potenciar una mayor inversión del sector privado en los proyectos de desarrollo prioritarios para el país?
7. Desde su experiencia, ¿cuáles son los principales desafíos de trabajar en alianza entre sector público y el sector privado?
 - ¿Cómo se podría construir mayor confianza entre sectores?
8. ¿Hay oportunidad de promover las APP en el país? ¿Qué oportunidades observa usted que existan para promover las alianzas público-privadas en el país?
 - ¿Existen factores/procesos políticos o legales que hayan contribuido a la legitimidad de las APPD ante el Gobierno?
9. ¿Qué rol deben cumplir organizaciones como ALIARSE en la promoción de un trabajo articulado entre sectores?

Anexo IV. Cuestionario virtual

Estudio “El estado de las alianzas público- privadas en Costa Rica (2020)”

El presente cuestionario virtual forma parte del estudio *El estado de las alianzas público-privadas en Costa Rica (2020)* impulsado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Sistema de Naciones Unidas, el Consejo de Promoción de la Competitividad de Costa Rica, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del sector empresarial privado y la Fundación ALIARSE. El estudio busca conocer el panorama general de dichas alianzas y su aporte en el desarrollo sostenible del país.

Para fines del presente cuestionario, entendemos por alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) las relaciones entre organizaciones de diferentes sectores que combinan recursos y competencias y comparten riesgos para el logro de objetivos comunes para el desarrollo.

La información aportada a los fines del presente estudio será tratada con la **máxima confidencialidad** y no haremos mención específica de su persona. En caso de que en el futuro se requiera hacer mención específica a su persona o a su organización, se le avisará con anticipación para obtener el debido consentimiento y validación para la publicación.

INFORMACIÓN BÁSICA

1. Nombre
2. Correo electrónico
3. Teléfono (opcional)
4. Empresa/organización
5. Departamento y puesto que ocupa

EXPERIENCIA EN ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

Las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) son relaciones entre organizaciones de diferentes sectores que combinan recursos y competencias y comparten riesgos para el logro de objetivos comunes para el desarrollo.

6. ¿Su organización trabaja en alianza con empresas, sector público y/o organizaciones de la sociedad civil?

- Sí [continuar a la pregunta 7]
- No [pasar a la pregunta 17]

CARACTERIZACIÓN DE LAS ALIANZAS

Si respondió “sí” a la pregunta anterior, le agradecemos contestar la siguiente sección de preguntas. De lo contrario, favor pasar a la pregunta 17.

7. ¿Cuáles son las APPD más importantes que ha desarrollado en los últimos 2 años?

8. ¿Cuáles están vigentes?

9. ¿Las APPD de su organización cuentan con socios de los siguientes sectores?

- Instituciones públicas
- Municipalidades
- Empresa privada
- Fundaciones
- Asociaciones
- Academia
- Cooperación internacional
- Otra:

10. Seleccione las características que considera representan a sus alianzas

- a. Alianzas para una actividad o proyecto puntual con una duración menor a 2 años.
- b. Alianzas de mediano o largo plazo (2 años en adelante).
- c. El aporte de su organización a la alianza es financiero y no participa en las demás actividades.
- d. En la alianza, todos los actores realizan aportes financieros, humanos, técnicos.
- e. En la alianza se realizan reuniones periódicas con todos los socios.
- f. La alianza tiene un acuerdo de gobernanza firmado por todas las partes.
- g. Su organización ha firmado convenios de cooperación con instituciones públicas.
- Otra:

11. ¿Cuál es la temática de las APPD de su organización?

- Educación
- Cambio climático
- Salud
- Empleabilidad
- Fortalecimiento de pymes
- Conservación del recurso hídrico
- Residuos
- Conservación de los recursos naturales
- Otra:

12. ¿A cuáles Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contribuye directamente a través de sus alianzas?

- ODS 1. Fin de la pobreza
- ODS 2. Hambre cero
- ODS 3. Salud y bienestar
- ODS 4. Educación de calidad
- ODS 5. Igualdad de género
- ODS 6. Agua limpia y saneamiento
- ODS 7. Energía asequible y no contaminante
- ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico
- ODS 9. Industria, innovación e infraestructura
- ODS 10. Reducción de las desigualdades
- ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles
- ODS 12. Producción y consumo responsables
- ODS 13. Acción por el clima
- ODS 14. Vida submarina
- ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres
- ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
- ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos

13. ¿Cuáles son los factores de éxito de sus APPD?

14. ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta para lograr el éxito de sus APPD?

15. ¿Qué obstáculos encontró legal o institucionalmente al inicio de la alianza o durante el proceso?

16. ¿Cómo ha financiado el trabajo de alianza hasta el momento?

ARCHIVOS DE APOYO

Le agradecemos adjuntar al formulario todo material adicional que permita conocer más sobre las alianzas de su organización (informes, estudios de caso, reportes, páginas web, videos, etc.). A partir de esta sección, puede pasar a la **pregunta 20.**

INTERÉS DE TRABAJAR EN ALIANZA

Si su organización no trabaja en alianza con empresas, sector público y/o organizaciones de la sociedad civil, le agradecemos completar esta sección de preguntas.

Las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) son relaciones entre organizaciones de diferentes sectores que combinan recursos y competencias y comparten riesgos para el logro de objetivos comunes para el desarrollo.

17. ¿Tiene interés en trabajar en APPD?

Sí

No

18. ¿En qué temas?

19. ¿Por qué?

OTRAS ALIANZAS

20. ¿Conoce de otra(s) experiencia(s) de trabajo en alianzas entre actores públicos y privados que nos recomiende contactar? Favor incluir el nombre de la alianza y de la(s) organización(es) que lidera(n) la iniciativa.

21. ¿Desea agregar algún comentario adicional?



Estado
de las
**Alianzas
Público
Privadas**
— en —
Costa Rica
— 2020 —



Estado
de las **Alianzas**
Público - Privadas
en Costa Rica 2020