

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO

**FACTIBILIDAD DEL MODELO DE ALIANZA PUBLICO-PRIVADA EN LA
FIGURA DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION DE
INFRAESTRUCTURA PUBLICA EDUCATIVA**

SUSTENTANTE

MARIA RAQUEL PIEDRA ABARCA

TUTOR

LIC. WALTER MUÑOZ TUK

AGOSTO 2020

CARTA DE APROBACION DEL TUTOR

CARTA DEL TUTOR

22 de agosto del 2020

Señor
Piero Vignoli Chessler, director
Carrera de Derecho
Universidad Hispanoamericana

Estimado señor:

La estudiante María Raquel Piedra Abarca, cédula de identidad 1-1373-0152 me ha presentado para efectos de revisión y aprobación el trabajo de investigación denominado *"Factibilidad del modelo de alianza público-privada en la figura de la concesión administrativa para la atención de obra pública educativa"*, el cual ha elaborado para optar por el grado académico de licenciatura en derecho.

En mi calidad de tutor, he verificado que se han hecho las correcciones indicadas durante el proceso de tutoría y he evaluado los aspectos relativos a la elaboración del problema, objetivos, justificación, antecedentes, marco teórico, marco metodológico, conclusiones y recomendaciones.

De los resultados obtenidos por la postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA	10%
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	20%
c)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	30%
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20%
e)	CALIDAD DETALLE DEL MARCO TEORICO	20%
	TOTAL	100%

En virtud de la calificación obtenida, se avala el traslado al proceso de lectura

Atentamente,

WALTER
 MUÑOZ TUK
 (FIRMA)

Firmado digitalmente
 por WALTER MUÑOZ
 TUK (FIRMA)
 Fecha: 2020.08.22
 15:28:25 -06'00'

Lic. Walter Muñoz Tuk

Cédula de identidad 1-0558-0420

Carné Colegio Profesional 4570

CARTA DE APROBACION DEL LECTOR

CARTA DE LECTOR

San José, 25 de setiembre del 2020

Universidad Hispanoamericana
Sede Llorente
Carrera de Derecho

Estimado señor

La estudiante MARIA RAQUEL PIEDRA ABARCA, cédula de identidad 1-1373-0152 me ha presentado para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado "FACTIBILIDAD DEL MODELO DE ALIANZA PUBLICO-PRIVADA EN LA FIGURA DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION DE INFRAESTRUCTURA PUBLICA EDUCATIVA", el cual ha elaborado para obtener su grado de LICENCIATURA EN DERECHO.

He revisado y he hecho las observaciones relativas al contenido analizado, particularmente lo relativo a la coherencia entre el marco teórico y análisis de datos, la consistencia de los datos recopilados y la coherencia entre éstos y las conclusiones; asimismo, la aplicabilidad y originalidad de las recomendaciones, en términos de aporte de la investigación. He verificado que se han hecho las modificaciones correspondientes a las observaciones indicadas.

Por consiguiente, este trabajo cuenta con mi aval para ser presentado en la defensa pública.

ANDRES ESTEBAN AVALOS RODRIGUEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por ANDRÉS ESTEBAN AVALOS RODRIGUEZ (FIRMA)
Fecha: 2020.09.25 08:56:40 -06'00'
Andrés Ávalos Rodríguez
Cédula: 110790061
Carné: 16037

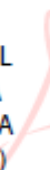
DECLARACION JURADA

DECLARACION JURADA

Yo, María Raquel Piedra Abarca, mayor de edad, portadora de la cédula de identidad número 1-1373-0152, egresada de la carrera de Derecho de la Universidad Hispanoamericana, hago constar por medio de este acto y debidamente apercibida y entendida de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el Tribunal Examinador de mi trabajo de tesis para optar por el título de Licenciatura en Derecho, juro solemnemente que mi trabajo de investigación titulado *Factibilidad del modelo de alianza público-privada en la figura de la concesión administrativa para la atención de infraestructura pública educativa*, es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por las leyes penales, así como la ley de derecho de autor y derechos conexos número 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en La Gaceta número 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; artículo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que éstos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse como una producción simulada y sustancial, que redunde en perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertida que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público.

En fe de lo anterior, firmo en la ciudad de San José, a los veintidós días del mes de agosto del año dos mil veinte.

MARIA
RAQUEL
PIEDRA
ABARCA
(FIRMA)



Firmado
digitalmente por
MARIA RAQUEL
PIEDRA ABARCA
(FIRMA)
Fecha: 2020.08.22
14:37:43 -06'00'

1-1373-0152

AUTORIZACION PARA PUBLICACION DE TESIS

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA
CENTRO DE INFORMACION TECNOLOGICO (CENT)
CARTA DE AUTORIZACION DE LOS AUTORES PARA LA CONSULTA, LA
REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACION ELECTRONICA DE
LOS TRABAJOS FINALES DE GRADUACION

San José, 25 de setiembre del 2020

Señores

Universidad Hispanoamericana
Centro de Información Tecnológico (CENT)

Estimados señores:

La suscrita Maria Raquel Piedra Abarca, con número de identificación 1-1373-0152, autora del trabajo de graduación titulado *Factibilidad del modelo de alianza público-privada en la figura de la concesión administrativa para la atención de infraestructura pública educativa* presentado y aprobado en el año 2020 como requisito para optar por el título de Licenciatura en Derecho, autorizo al Centro de Información Tecnológico (CENT) para que con fines académicos, muestre a la comunidad universitaria la producción intelectual contenida en este documento.

De conformidad con lo establecido en la Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos N° 6683, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Cordialmente,

MARIA RAQUEL
PIEDRA
ABARCA
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por MARIA RAQUEL
PIEDRA ABARCA
(FIRMA)
Fecha: 2020.09.25
21:54:43 -06'00'

1-1373-0152

DEDICATORIA

¡Que todo el honor y toda la gloria sean para Dios por siempre y para siempre! Él es el Rey eterno, el invisible que nunca muere; solamente él es Dios. Amén

1 Timoteo 1:17

A mi mamá, Lelia Abarca León, por su apoyo incondicional desde siempre, en las buenas y en las malas, por el amor, la paciencia y el tiempo que nunca dudó de invertir en mí.

A mi hermana Angie, por apoyarme y creer en mí.

A mis sobrinos Dereck y Thiago por ser ese par de niños únicos y felices que me alegran la vida.

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá, a mi papá, mi hermana y mis sobrinitos, por sus diferentes formas de apoyarme y recordarme a cada momento lo bendecida que soy por tenerlos en mi vida.

A Rigo y Sandrita por ser mis amigos, mis ejemplos a seguir, mis mentores, por el apoyo brindando a través de todos estos años. Todo mi respeto, admiración y cariño para ustedes como personas y como profesionales.

A Mariita, por ser más que mi compañera de trabajo, mi amiga. Por su alegría, su motivación, por escucharme siempre, por ser un ejemplo de cómo se puede luchar siempre contra la adversidad, salir adelante y aun así no dejar de sonreír en el camino.

Al profe Daniel Aguilar, por su colaboración con el tema, por enseñar con propiedad y pasión el derecho administrativo, y por sentar un precedente de la clase de profesional a la cual aspiro llegar a ser algún día.

INDICE

CARTA DE APROBACION DEL TUTOR.....	II
CARTA DE APROBACION DEL LECTOR.....	III
DECLARACION JURADA	IV
AUTORIZACION PARA PUBLICACION DE TESIS	V
AGRADECIMIENTOS	VII
INDICE	VIII
CAPITULO I.....	12
PROBLEMA DE LA INVESTIGACION	12
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	13
1.1.1. Antecedentes Del Problema.....	13
1.1.2. Problematización.....	27
1.1.3. Justificación del tema.....	35
1.2. FORMULACION DEL PROBLEMA	39
1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.....	40
1.3.1. Objetivos generales	40
1.3.2. Objetivos específicos	40
1.4. ALCANCES Y LIMITACIONES	42
1.4.1. Alcances.....	42
1.4.2. Limitaciones.....	43
CAPITULO II	44
MARCO METODOLOGICO.....	44
2.1. TIPO DE INVESTIGACION.....	45
2.1.1. Finalidad	45
2.1.2. Dimensión Temporal.....	45
2.1.3. Carácter	46
2.2. 2.SUJETOS Y FUENTE DE INFORMACION	47
2.2.1. Sujetos de información	47
2.2.2. Fuentes de primera mano.....	47
2.2.3. Fuentes de segunda mano.....	48

CAPITULO III.....	50
MARCO TEORICO.....	50
3.1. DEFINICIONES	51
3.1.1. Alianza público-privada	51
3.1.2. Concesión	53
3.1.3. Contratación Administrativa	56
3.1.4. Licitación.....	58
3.2. SISTEMA JURIDICO CONTINENTAL Y DOCTRINA A EMPLEAR	61
3.2.1. Sistemas Jurídicos	61
3.2.2. La Commonwealth	62
3.2.3. El Common Law.....	68
3.2.4. Sistema Continental.....	69
3.2.5. De la doctrina a emplear.....	78
3.3. ALIANZAS PUBLICO PRIVADAS	82
3.3.1. Definición	82
3.3.2. Antecedentes	90
3.3.3. Tipos	93
3.3.4. Alianzas público-privadas en Latinoamérica	98
3.3.5. Alianzas público-privadas en el Caribe.....	110
3.3.6. Alianzas público-privadas en África y Asia.....	114
3.3.7. Pros y Contras	128
3.4. COMPRAS PÚBLICAS	144
3.4.1. Definición	144
3.4.2. El Contrato Administrativo	147
3.4.3. Antecedentes de las compras públicas.....	162
3.4.4. Sujetos que participan	174
3.4.5. Principales procedimientos en Costa Rica	181
3.4.6. Procedimientos ordinarios.....	185
3.4.7. Materias excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación.....	192
3.4.8. Pros y Contras	197
3.4.9. Ejemplos de compras públicas en Costa Rica	201
3.4.10. Sistemas de compras en Costa Rica.....	205

3.4.11.	Metodología de compras públicas en Costa Rica en medio de una situación inusual: COVID-2019	212
3.5.	MODELO ACTUAL DE ATENCION DE OBRA PUBLICA EN COSTA RICA	218
3.5.1.	Antecedentes	218
3.5.2.	Problemática.....	254
3.5.3.	Modelo de atención de la problemática.....	260
3.5.4.	Sujetos que intervienen.....	264
3.5.5.	Pros y contras	265
3.6.	CONCESION	268
3.6.1.	Definición	268
3.6.2.	Antecedentes de la concesión.....	277
3.6.3.	Concesión de obra pública educativa en el extranjero	283
3.6.4.	Sujetos que participan	287
3.6.5.	Pros y contras	289
3.7.	CONCESION EN COSTA RICA	291
3.7.1.	Antecedentes	291
3.7.2.	Sujetos que participan	295
3.7.3.	Legislación	296
3.7.4.	Jurisprudencia.....	298
3.7.5.	Concesión de obra pública en Costa Rica	300
3.7.6.	Pros y contras	302
3.8.	MODELO DE ATENCION DE OBRA PUBLICA EDUCATIVA EN COSTA RICA 305	
3.8.1.	Antecedentes	305
3.8.2.	Problemática.....	316
3.8.3.	Modelo de atención de la problemática.....	322
3.8.4.	Sujetos que intervienen.....	322
3.8.5.	Cálculo de penas en Costa Rica por entregas parciales o tardías en licitaciones contratadas	326
3.8.6.	Pros y contras	327
3.9.	MODELO DE ALIANZA PUBLICO-PRIVADA EN LA FIGURA DE LA CONCESION DE OBRA PÚBLICA PARA LA ATENCION DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EDUCATIVA	329

3.9.1. ¿Modificación de la legislación vigente o creación de nueva?	330
3.9.2. Redireccionamiento de las funciones de la DIE-MEP (modificación al Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública).....	332
3.9.3. Valoración de los sujetos que deben mantenerse o excluirse en un procedimiento de concesión de obra pública educativa.....	334
3.9.4. Considerar el aporte del sector privado más allá de la adjudicación de la concesión, sino también la innovación por parte de las empresas y profesionales del sector privado. 337	
3.9.5. Pros y contras	338
CAPITULO IV.....	341
CONCLUSIONES	341
4.1. CONCLUSIONES.....	342
1.1.1. En cuanto a los objetivos generales	342
1.1.2. En cuanto a los objetivos específicos	345
BIBLIOGRAFIA	350

CAPITULO I

PROBLEMA DE LA INVESTIGACION

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La presente investigación tiene estricta relación con la actuación estatal en materia de obra pública educativa, primero por ser un tema que dentro del conglomerado de infraestructura pública se haya en cierto estado silencioso, del cual se hace predominantemente más visible e importante la atención de infraestructura de transporte.

Pero más allá de pretender quedar en la crítica por sus decisiones pasadas y actuales, se enfocará en la problemática como propulsor de una nueva vía de tratamiento de obra pública, la cual tiene como meta a un importante y vulnerable sector; la población estudiantil costarricense.

1.1.1. Antecedentes Del Problema

La infraestructura pública de calidad y en tiempo en Costa Rica, desde la percepción del ciudadano costarricense, lejos de verse como un logro tangible para el país, fortalece el indubitable escepticismo que siente la colectividad nacional al ponerse en entredicho la capacidad de planificación y ejecución de la que carece el Estado, para desarrollar proyectos de gran magnitud con las que el país en este 2020 ya debiera de contar.

Y no es para menos, ya que muchas generaciones han sido testigos de la ineficiencia de los gobiernos pasados para cubrir, o para tan siquiera proyectar a un corto o mediano plazo, las necesidades básicas en tema de infraestructura pública que la sociedad va

demandando con el paso del tiempo, como son la construcción, ampliación, mejoramiento y mantenimiento de carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, centros educativos, hospitales, clínicas y demás.

Fue hace más de un siglo cuando las autoridades costarricenses se percataron de la emergente necesidad que estaba empezando a sentir el país en cuanto a obra pública. 1860 fue el año en que se dieron los primeros pasos para conformar una institución estatal dedicada a la atención de infraestructura pública, que a través de una serie de cambios y reestructuraciones llegó a convertirse en lo que es hoy; el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Si bien la trayectoria de la institución ha sido larga, es preocupante el rezago en obra pública en la cual se desenvuelve el costarricense. Tendría sentido el pasar por alto la poca efectividad o capacidad de atención y cobertura que se logre, si se tratara de un ministerio o instituto que fuera creado hace apenas unos 5 o 10 años atrás, y esté en pleno apogeo del aprendizaje sobre sus errores, pero, este no es el caso de ninguna de las instituciones estatales que nos ocupan.

Tal como se menciona en el Manual Técnico de Obra Pública elaborado por la Contraloría General de la República –aplicable para cualquier institución gubernamental que pretenda desarrollar obra estatal- en el punto 3 de las NORMAS GENERALES PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE OBRA PUBLICA; *Los proyectos deben gestionarse para satisfacer una necesidad ligada a los objetivos y funciones de la Institución promotora,*

conforme con las prioridades establecidas por ésta en el Plan Institucional aprobado por el Ministerio de Planificación Nacional, y considerando el Plan Nacional, los planes sectoriales, regionales, institucionales (de otras entidades) y especiales vigentes, que tengan incidencia sobre el proyecto en cuestión. Contraloría General de la República (1998). Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública. Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/normativa/obra-publica.html>

La potestad de ejecución y operación de obra pública no es un poder que radica únicamente en el corazón de un ministerio o institución estatal, sino que depende para la puesta en marcha, de la aprobación de otros órganos por estar contemplado el tema del presupuesto público y el grado de predilección que ocupa, entre la gran lista de prioridades con carácter de urgencia con la cual ya cuenta el país.

Una publicación efectuada por la firma consultora (EY,2018) llamada; La Encrucijada de la Infraestructura en Costa Rica, muy oportunamente saca a relucir los resultados de una radiografía hecha al país en cuanto a infraestructura pública, arrojando datos vergonzosos, que solo confirman el pesimismo que percibe el costarricense sobre la incapacidad estatal para el desarrollo de proyectos de gran calibre.

En este punto no se ahondarán las principales causas del rezago en infraestructura pública en Costa Rica, pero si por lo menos se mencionarán, con motivo de tener una noción general del panorama y que corresponden a:

- *Inexistencia de una visión país de largo plazo*
- *No existe un sistema de gestión de infraestructura*
- *El tema no se administra con criterios gerenciales*
- *Insuficiente inversión*
- *Municipalidades con planes reguladores ineficientes*
- *Desconocimiento alrededor de las Alianzas Público-Privadas (APPs)*
- *Ineficiente preparación de los proyectos*
- *Diseño de infraestructura de baja calidad*
- *Alto costo en la construcción de carreteras*
- *Serio problema de congestionamiento vial en la GAM. EY Central America Inc. (2018). La encrucijada de la Infraestructura en Costa Rica.*

Son de variable causa los aspectos negativos que salen a flote con este informe, así como variadas son las áreas que urgen una intervención, entiéndase con esto que no solo podemos atribuir estas carencias al ámbito de la infraestructura de transportes (carreteras, puertos, aeropuertos), sino también se puede hallar fácilmente este déficit en el campo de la salud (hospitales, clínicas, EBAIS) y por supuesto la educativa (escuelas, colegios y demás modalidades).

Los siguientes se consideran, los tres principales puntos problemáticos de la obra pública en Costa Rica, los más marcados y quizá suponiendo más de lo que debiera, los de más sencilla identificación por parte de la ciudadanía.

- **Pésima planificación y preparación estatal**

Una de las deficiencias más notorias y podría inclusive considerarse casi que la primaria, ya que sin esta no pueden salir a fulgurar el resto de las fallas en la atención de proyectos de infraestructura pública en Costa Rica, es la planificación de la obra.

Pareciera como si los altos jerarcas omitieran la importancia y la fragilidad de la implementación de obras de esta dimensión, restando relevancia en algunas ocasiones, a etapas fundamentales que requieren concluirse, previo a dar luz verde al inicio del proyecto.

El problema aquí radica en que este tipo de iniciativas no provienen de un órgano estatal técnico especializado en la materia, un órgano dedicado día a día únicamente al análisis de las necesidades de construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura, que cuente con personal ampliamente preparado y capacitado en el extranjero (requisito deseable), preferiblemente en países donde la contratación de obra pública tenga un mercado precedente valioso, para que así la experiencia adquirida allí pueda ser puesta en marcha en el país.

El poder contar con apoyo internacional es realmente importante -aunque sea como una segunda opinión- el Estado debe considerar contratar no solo la obra, sino los estudios que respalden la necesidad de estas, a firmas extranjeras para contar con fundamento y respaldo suficiente en la proposición y puesta en marcha de un nuevo proyecto de infraestructura nacional.

- **Insuficiente inversión de recursos para obra pública**

En la publicación denominada *La infraestructura vial en Costa Rica: desafíos y oportunidades para las asociaciones público-privadas* (Academia de Centroamérica, 2017), sobre el tema presupuestario se hace un señalamiento sustancial, y va en el sentido de la inversión insuficiente que destina el Estado, de su producto interno bruto (PIB), para la atención de infraestructura pública en Costa Rica.

Hay que traer a colación la definición de PIB para tener una concepción más clara de la idea que se pretende transmitir en este punto. El PIB; mide *el valor monetario de los bienes y servicios finales —es decir, los que adquiere el consumidor final— producidos por un país en un período determinado. (...) La tasa de crecimiento del PIB real suele usarse como indicador del estado de salud general de la economía: en términos amplios, cuando el PIB real aumenta, la economía está funcionando bien.*

Callen, Tim. (2008). ¿Qué es el producto interno bruto?: Dialnet. España. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3432402>.

Tomando como referencia datos arrojados por INFRALATAM (Base de datos producto de una iniciativa de cooperación entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para medir y promover el análisis de las inversiones en infraestructura realizadas por los gobiernos en los países de la región), se indica lo siguiente: los países de ALC (América Latina y el Caribe) *deberían invertir alrededor del 6,2 por*

ciento de su producto interno bruto (PIB) anual para satisfacer sus necesidades de infraestructura, pero el promedio anual de inversiones en infraestructura entre 2008 y 2015 fue del 3,51 por ciento, del cual 2,55 por ciento es inversión pública. Academia de Costa Rica. (2017). La infraestructura vial en Costa Rica: desafíos y oportunidades para las asociaciones público-privadas. Recuperado de <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/12/PV-04-17.pdf>

Crecimiento del PIB (% anual) - Costa Rica

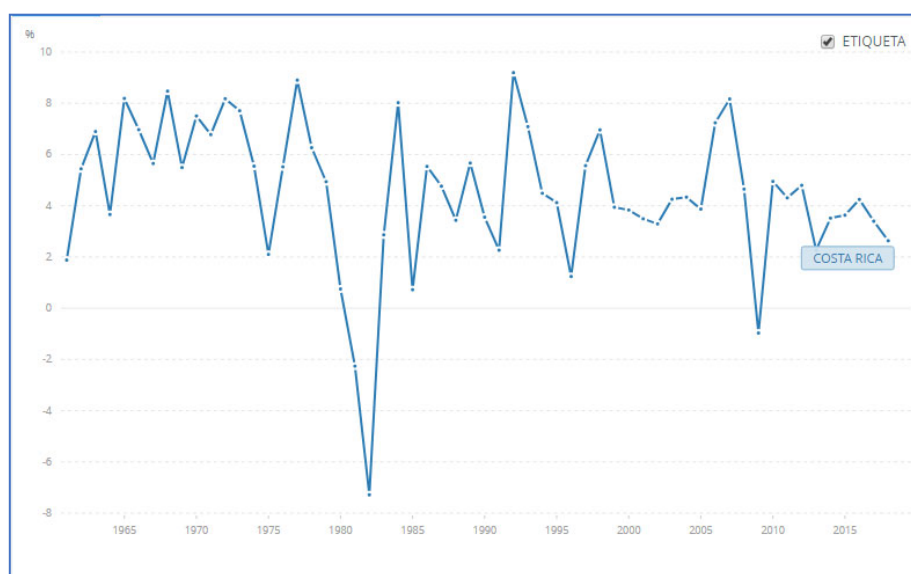


Figura 1. Fuente: Banco Mundial

El anterior es el gráfico que muestra el crecimiento del PIB en porcentaje anual para el caso de Costa Rica, en el 2014 el porcentaje fue de 3,515%, en el 2015 fue de 3,632%, para el 2016 fue 4,246% y ya para el 2017 empieza el descenso en un 3,397% para quedar en el año 2018 en 2,634%, el más bajo de estos 5 años mencionados.

La recomendación es que la inversión de infraestructura pública vaya asociada a un porcentaje mínimo del 6,2% del PIB, pero si el PIB va en picada, no podrá un gobierno dedicar una porción sustanciosa del mismo para destinarlo a este tipo de necesidades.

- **Exceso de plazos para atención, adjudicación y conclusión de obra pública**

En un artículo del 2019 de la (Revista Summa, 2019), se habla sobre el proyecto concedido por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para el diseño, construcción y equipamiento del nuevo Hospital Monseñor Sanabria de Puntarenas *que se convertirá en el proyecto hospitalario más grande erigido en el país, desde la construcción del Hospital México, hace 50 años*. Revista Summa. (2019). Adjudican construcción del nuevo Hospital de Puntarenas. Recuperado de <https://revistasumma.com/costa-rica-adjudican-construccion-del-nuevo-hospital-de-puntarenas/>.

Se dejan entrever varios aspectos importantes respecto a la implementación de este proyecto social: a) Que la adjudicación de la obra se hizo en apego a la Ley de Contratación Administrativa, o sea, construcción de obra pública bajo el modelo tradicional de contratación de obra estatal, que ya se considera desfasado, b) Que el costo de la obra, la cual asciende a los \$225 millones se costó a través de financiamiento bipartita entre el Banco Centroamericano de Integración Económica y la CCSS. Lo que incrementa la deuda externa al país, al ser este quien de manera parcial responde por la deuda contraída, c) Tuvieron que pasar 50 años para que se construyera un hospital que superara al actual más grande del país,

lo cual es un lapso de tiempo excesivo y, d) Según lo indicado por la citada Revista, la contratación fue para diseño, construcción y equipamiento del nuevo hospital, excluyéndose según parece la etapa de mantenimiento de obra, lo cual se considera de suma importancia si se valora el flujo elevado y constante de personas que acuden a un hospital público.

Si bien la construcción de un hospital moderno es una noticia alentadora y demuestra algo de avance para el país, no pueden simplemente omitirse los portillos abiertos que deja este tipo de contratación administrativa de obra. Véase el tema de los plazos, y no solo respecto a los 50 años, sino que este hospital, además, es una reacción tardía del Estado para restablecer los servicios de salud a la población afectada por el Terremoto de Sámara ocurrido en el 2012.

Siete años después se logra la adjudicación de obra, de la cual se estima esté lista para el 2030, una brecha de 18 años entre la catástrofe y la culminación del centro hospitalario es el resultado del modo de operar y atender infraestructura pública de forma general en Costa Rica. Se vuelve hasta parte de la cotidianeidad y aceptación del costarricense, cuando se le ofrecen plazos irrisorios para la conclusión de las obras como el anteriormente mencionado.

El panorama latinoamericano y más preocupante aún, el nacional, dan fuertes muestras de que su problemática redonda en la insuficiencia de los giros recibidos por parte del Estado para la atención de infraestructura requerida, se suma a ello que, ante la eventual adjudicación de un proyecto por parte del gobierno, este probablemente tomará muchos años en materializarse.

Pero aunado a lo anterior, por la poca capacidad de planificación y ejecución con la que cuenta el Estado, saldrán a flote una serie de falencias propias del procedimiento que solo entorpecerán y retrasarán el curso normal del mismo, impidiendo que el país salga de esa vergonzosa posición número 110 de una totalidad de 137 países valorados según el Índice de Competitividad Global. *El Índice de Competitividad Global (ICG) es una herramienta elaborada por el Foro Económico Mundial para identificar y comparar la capacidad de los países para proveer oportunidades de desarrollo económico a los ciudadanos de los países analizados.* Academia de Centroamérica. (2017). La infraestructura vial en Costa Rica: desafíos y oportunidades para las asociaciones público-privadas. Recuperado de <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/12/PV-04-17.pdf>.

El modelo de atención de obra que se ha venido utilizando en el país es el que estipula la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y su Reglamento, no fue hasta la creación del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) mediante ley N° 7762, órgano adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que se contó con una alternativa de contratación de obra, no subordinada a la LCA.

Este Consejo, si bien es relativamente nuevo entre las demás instituciones, requiere una serie de reformas a fin de depurarlo y equipararlo de tal manera que pueda cumplir plenamente con la misión que le fue encomendada con su creación.

Sobre infraestructura pública educativa

Echando un vistazo a la infraestructura pública, pero ahora en lo que refiere a la parte educativa específicamente, se observa que el estado y atención no son más ventajosos que el de cualquier obra de infraestructura pública del país.

En Costa Rica existen alrededor de 5617 centros educativos, de los cuales 668 son privados, 71 subvencionados y los restantes 4878 son públicos. Estos últimos se hallan bajo supervisión directa del Ministerio de Educación Pública tanto en lo que concierne a la parte académica como a la administrativa.

El Ministerio de Educación Pública, específicamente el Viceministerio Administrativo, funge como superior de la Dirección de Infraestructura Educativa (DIE), Dirección que nace de la reforma del antiguo Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa (CENIFE), creado mediante Decreto Ejecutivo 18933-MEP, de fecha 27 de abril de 1989 y más recientemente de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE).

El propósito que fuera tanto del CENIFE como de la actual DIE es la atención de la infraestructura pública educativa, como complemento de un interés público; que es la educación pública y gratuita, y como resguardo del principio que tutela el interés superior del menor. El artículo 135 del Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP del 30 de enero del 2014, específicamente sobre la razón de ser de la DIEE expresa:

Artículo 135.-La Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) es el órgano técnico encargado de planificar, desarrollar, coordinar, dirigir, dar seguimiento y evaluar planes, programas y proyectos tendientes al mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa y su equipamiento, como medio para facilitar el acceso, la calidad y la equidad de la educación pública costarricense. Contempla el mantenimiento preventivo y correctivo, la rehabilitación y la construcción de infraestructura educativa, así como su equipamiento y la dotación de mobiliario.

Toda una amplia gama de responsabilidades asignada a una sola Dirección que cuenta con poco más de cien funcionarios, entre los cuales destacan: profesionales en arquitectura, ingeniería civil, ingeniería eléctrica, geografía, abogados y personal administrativo.

Esta Dirección ha sido fuertemente cuestionada por su incapacidad de cubrir adecuadamente los requerimientos en infraestructura de los centros educativos en todo el territorio nacional, en especial por tratarse de una población tan vulnerable por atender como lo son los niños.

Según (Crhoy, 2019) el MEP tiene 583 órdenes sanitarias interpuestas por el Ministerio de Salud que están pendientes de ser subsanadas, algunas que dejan en evidencia los grandes riesgos que corren los menores por estar expuestos a instalaciones eléctricas deplorables, ausencia de baterías sanitarias, poca ventilación o luz en las aulas, e inclusive hasta por la presencia de animales en las instituciones, como lo son murciélagos, culebras y

otros, esto último aunque suene inexistente sucede, pero depende mucho de la ubicación de la institución, aunque es más común que suceda en las zonas rurales del país. Este mismo medio de comunicación indica que para atender dichas órdenes sanitarias el MEP requiere ¢124.000.000.000,00, con los cuales claramente no cuenta.

Es de extenso conocimiento el rezago y abandono de la construcción de muchos centros educativos localizados en zonas rurales, o el hacinamiento de muchos otros en zonas urbanas inclusive, donde la ausencia de infraestructura propia es tan común, que los menores deben recibir lecciones a la intemperie bajo un árbol, en ranchos improvisados que fueron elaborados con láminas de zinc, y si topan con mejor suerte dado lo ya deplorable de sus condiciones, pueden lograr que el Ministerio les otorgue recursos económicos para el pago de alquileres y recibir clases en un salón comunal, una vivienda o cualquier otro recinto nada apto o salubre para los niños, pero que indefinidamente es el remedio paliativo al que se sujetan mientras el MEP les resuelve.

No se puede tocar este tema sin dejar de lado la fuga de dinero que representa a las arcas del Estado el pago de alquileres para albergar temporalmente centros educativos. Para tener una idea de ello, al año se destinan aproximadamente ¢2.358.339.969,00, una cifra significativa que no se está invirtiendo inteligentemente gracias al deficiente desempeño del Estado para la atención de problemas de esta categoría. Este rubro económico cubre únicamente 43 centros educativos públicos. Crhoy. (2019). Desatención en infraestructura obliga a MEP a cancelar ¢200 millones mensuales en alquiler de edificios. Recuperado de

<https://www.crhoy.com/nacionales/desatencion-en-infraestructura-obliga-a-mep-a-cancelar-%E2%82%A1200-millones-mensuales-en-alquiler-de-edificios/>

El procedimiento de contratación de obra empleado por el Ministerio de Educación Pública es el llamado tradicional, en completo apego a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, esto se corrobora según lo señalan las CONDICIONES GENERALES DEL CARTEL DE CONTRATACION PARA LA CONSTRUCCION DE OBRA Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA; *El ente que contrata y adjudica es la Junta. La DIEE y el Departamento de Contrataciones actuarán como asesores legales y técnicos de la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.*

Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo. MEP. (2020). CONDICIONES GENERALES DEL CARTEL DE CONTRATACION PARA LA CONSTRUCCION DE OBRA Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA. Recuperado de https://diee.mep.go.cr/sites/all/files/diee_mep_go_cr/contrataciones/condiciones_general_d_el_cartel_de_licitacion-escuela_ramon_bedoya-obra.pdf.

El inconveniente con ello es la poca flexibilidad que brinda el procedimiento para menguar la decadente situación de los centros educativos, esto por el tema de las escasas etapas que se contemplan con este método, así como por la fuente del financiamiento, la cual proviene 100% del presupuesto de la república, con raras excepciones donde los fondos emanen de un empréstito.

Aunado a los dos puntos anteriores, está la cuestión de quien contrata, y claramente el cartel señala a la Junta de Educación o Administrativa como la responsable de la adjudicación, asesorada por el Departamento ya dicho, pero, esta intervención de la Junta solo dificulta aún más el ya lento procedimiento de contratación de obra pública para las instituciones educativas.

El descontento es latente y se vive con el manifestar de los estudiantes, la preocupación de los padres de familia, de los directores, maestros y profesores de los centros educativos. Adicional a ello se suman los cuestionamientos de los diputados, y la divulgación de los medios de comunicación de todos los desatinos existentes en el sistema de obra educativa, por ello la urgente necesidad de buscar medidas alternativas para la definición de prioridades en la atención de infraestructura de los centros educativos.

Así como la impostergable necesidad de establecer mecanismos que incluyan una mayor participación del sector privado, en vista de que el Estado no es capaz de hacerle frente solo, a este tipo de demandas. La participación privada no solo debe limitarse a la parte de la ejecución de obra, sino que debe inmiscuirse desde la preparación de estudios preliminares, de factibilidad, diseño, financiamiento y mantenimiento.

1.1.2. Problematización

Hablar de educación es hablar de un tema país, es hablar de colectividad y por ende una cuestión que concierne a todos los ciudadanos atender. Desde la niñez se inculca a las

personas que el bienestar personal está ligado al provecho de conocimientos obtenidos en las aulas de las escuelas y colegios, ya que la educación es una herramienta sumamente valiosa puesta a disposición de las personas para que estas puedan hacer frente a las dificultades económicas, sociales, intelectuales y otras, que se vayan suscitando a lo largo de sus vidas.

En Costa Rica al menos, hablar de educación y específicamente pública, es inclusive de importancia constitucional, ya que el título VII de la Constitución Política, abarca todo un capítulo único sobre la educación y la cultura. Un 8% del producto interno bruto (PIB) como mínimo, debe redireccionarse para el gasto en educación estatal.

Esto comprende además el deber que tiene el Estado, para facilitar el acceso a la enseñanza no solo en las primeras etapas de la vida de los estudiantes, sino en la ya avanzada edad adulta de estas personas si así se requiere.

Por medio de la educación se contribuye a que la economía nacional rinda un mejor desempeño, ya que su correcto tratamiento mostrará resultados favorables en cuanto a la disminución de la pobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, es un instrumento público conformado por el Gobierno de la República actual, y que tiene como objetivo delimitar y publicitar los principales campos de acción en los que se enfocará el gobierno durante el periodo que se encuentre en el poder, a fin de reforzar las falencias económicas, ambientales, sociales, políticas y demás que enfrente el país y que requieran

urgente atención. El PNDIP 2019-2022, se compone de 5 metas nacionales, las cuales consisten en; disminuir el desempleo, pobreza, crecimiento económico, descarbonización y desigualdad.

La educación en Costa Rica es tan importante, que inclusive es parte del engranaje de este Plan. Para la atención del desempleo, el Plan contempla 16 intervenciones, entre ellas; *aumentar a 250 el número de estudiantes egresados de programas de educación y formación técnica profesional en modalidad dual, aumentar a 1.000 el total de personas en procesos de educación y formación técnica y profesional, entre otras.* Semanario Universidad. (2020). ¿Sabe cuáles son las cinco metas que impulsa el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022? Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/sabe-cuales-son-las-cinco-metas-que-impulsa-el-plan-nacional-de-desarrollo-2019-2022/>

La injerencia del Estado en el mejoramiento de la educación es determinante para la disminución de la cifra de desempleo tan preocupante con la que debe lidiar el país en la actualidad. Respecto a la meta nacional concerniente a la pobreza; la misma se pretende atacar a través de la intervención estatal, mediante la distribución de beneficios por medio de los siguientes programas:

	Institución	Programa	Base 2017	Meta 2022
1	FONABE	Becas	95 000	130 000
2	MEP	Panea (Comedores escolares)	775 001	800 000
3	MEP	Transporte Estudiantil	143 697	159 697
4	IMAS	Avancemos	180 282	184 300
5	INA	Egresados de capacitación	10 645	15 968
6	MTSS	Pronamype CAPACITACIÓN	n.d.	15000
7	BANHVI	Subsidio para vivienda BONOS RAMT	1 026	3 570
8	AyA	Agua de calidad potable ASADAS	1 344 399	1 375 995
9	CCSS	Aseguramiento Seguro de Salud	334 479	354 479
10	CCSS	Aseguramiento Régimen Contributivo No	116 000	131 000
11	MS	CEN-CINAI	27 000	31 620
12	PANI	Becas para adolescentes madres	2 138	2 500
13	PANI	Centros de la red de cuidado	28 244	34 244

Figura II. Fuente: Semanario Universidad

El Fondo Nacional de Becas (FONABE), tal como lo señala su ley constitutiva N° 7658, es un órgano de máxima desconcentración adscrito al Ministerio de Educación Pública, que tiene como finalidad brindar becas a estudiantes de bajos recursos económicos para que realicen sus estudios en el país o en el extranjero.

A través de esto y en otros aspectos más, el citado Ministerio recalca su participación como órgano representante de la educación pública gratuita, al posicionarse dentro de las primeras tres alternativas de la lista anterior, de las cuales echa mano el Gobierno de la República para arremeter contra la pobreza.

Se evidencia que hay más instituciones de las cuales el gobierno pretende ampararse para el logro de su cometido, pero es imposible negarle a la educación con todo lo mencionado previamente, la importancia que merece como propulsor de mejores condiciones de vida para los habitantes de un país.

El cuadro indicado no hace referencia, al menos en este punto, a disminuir la pobreza a través del mejoramiento o eliminación de los sistemas actuales de enseñanza, pero si lo hace respecto a incrementar el acceso de menores de edad a facilidades de estudio, comedores y a transporte estudiantil.

El aparato educativo es enorme y se compone de muchos elementos de gran relevancia, por lo que dedicarse a atacar la pobreza mediante el giro de recursos económicos, cubriendo costos como materiales, uniformes, proveyendo alimentación a estudiantes que no pueden obtener diariamente el número de comidas recomendadas, con dificultades para movilizarse a los centros educativos, etc. representan mecanismos clave detectados por el gobierno para que los menores de edad bajo esas condiciones, no se sumen al índice de deserción escolar existente, logrando a su vez que estos niños, puedan paliar un poco la grave situación que les aqueja para que en un futuro no muy lejano, ese panorama cambie de manera drástica y para bien.

El terreno de la educación no se limita únicamente al ámbito académico, entiéndase a los recursos intelectuales a emplear para la adquisición del conocimiento, sino también al tangible, al material, que son los medios físicos que en conjunto con el académico y muchos otros más, equiparan el sistema educativo de un país.

Con base en lo anterior, se pretende hacer énfasis en la atención de infraestructura pública educativa, como el complemento palpable de la educación. Sobre esto, el mismo

PNDIP 2019-2022 señala que más allá de los tópicos meramente académicos, se prevé entre las principales intervenciones del área de Educación para el Desarrollo Sostenible y la Convivencia, un Programa de Mejora de Infraestructura Educativa de 924 centros educativos con obra nueva, lo cual y sin afán de caer en el pesimismo, es una cifra sumamente elevada si se compara con el nivel de cobertura en infraestructura que ha logrado alcanzar el Ministerio de Educación Pública a través de la figura de la DIEE en todos estos años atrás, prácticamente se está considerando la construcción de 231 centros educativos nuevos por año.

Para el modelo tradicional y obsoleto de contratación de obra que impera en este Ministerio, es improcedente alcanzar esta meta si se siguen utilizando los mismos lineamientos de adjudicación de obra educativa.

La situación de los centros educativos en materia de obra es paupérrima y tan decadente en algunos casos, que las quejas son tales y tan graves, que llegan a instancias como la Defensoría de los Habitantes, Sala Constitucional, inclusive la misma Presidencia de la República o Asamblea Legislativa.

Según el informe de labores 2016-2017 de la Defensoría de los Habitantes, mencionado por el periódico nacional *elmundo.cr*; *” La problemática que históricamente se ha observado en materia de infraestructura educativa radica en la existencia de edificaciones antiguas o de mala construcción, las cuales presentan deterioro tanto por falta de mantenimiento como por desastres naturales de toda índole e incumplimiento de*

condiciones de accesibilidad plena de conformidad con la Ley 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad". El mundo. (2018). Defensoría: Infraestructura educativa tiene un serio problema de deterioro. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/costa-rica/defensoria-infraestructura-educativa-serio-problema-deterioro/>.

Este extracto del informe de la Defensoría solo refuerza lo que se ha venido comentando, son situaciones que no debieran darse en pleno siglo XXI, mucho menos por estar en entredicho la seguridad de los menores de edad.

Queda aún más en evidencia la ineficiencia del MEP para la atención de infraestructura, cuando, por ejemplo, en una nota del periódico La Nación, inicia leyéndose lo siguiente: "*La Nación ha publicado infinidad de informaciones sobre terribles deficiencias en la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) del Ministerio de Educación Pública (MEP) (...)*". La Nación. (2019). Editorial: Intolerable deficiencia en el MEP. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/editorial/editorial-intolerable-deficiencia-en-el-mep/6FB6WYYZMVBT7AIZ5G5Q7RJUSM/story/>.

Muchas han sido ya las publicaciones y las incongruencias que salen a relucir por los procedimientos que se manejan a lo interno de esta Dirección. Pero al final con esto, no se pretende hacer leña del árbol caído, sino únicamente demostrar para efectos propios de este proyecto de investigación, la problemática que reviste al sector educativo, su modelo de

atención y el nivel de caos que genera su mala administración, a tal punto que se vuelve un asunto de interés nacional y de urgente intervención.

Como sustento de lo previamente señalado, se expone el caso del Liceo de Sixaola, donde en la Resolución N°16282-2019 de fecha 30 de agosto del 2019, la Sala Constitucional señala sobre el fondo; (...) *la Sala tiene por demostrado, que desde el año 2015, el Liceo Académico de Sixaola presenta deficiencias físico sanitarias en sus instalaciones, mismas que con el transcurso del tiempo han aumentado, tal y como es el caso del comedor, que tiene orden de clausura. Sin embargo, pese a que ha transcurrido cuatro años, no consta que el problema (sic) haya sido corregido. (...) en la Sentencia N° 2015-006074, de las 14:30 horas del 30 de abril de 2015, la Sala ordenó a las autoridades recurridas que en el plazo de un año debían subsanar las deficiencias físico sanitarias del centro educativo. Sin embargo, el asunto delatado todavía subsiste, y que con el pasar de los años, las condiciones han empeorado (...).* Poder Judicial. (2019). Resolución N° 16282 – 2019 de la Sala Constitucional. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-938324>.

Es preocupante que ante la serie de problemas con las que vive el estudiantado en esta institución, el recuento vaya ya por 4 años y aun no se haya solventado nada, que las mismas autoridades de salud amenazan con el cierre del centro educativo y la propia Sala haya girado instrucciones para que se atienda el problema, pero el órgano competente hace caso omiso a esto.

La educación es un eslabón fundamental para el sostenimiento de la sociedad y economía de un país, y que debido a su carácter esencial y constitucional debe ser atendido con premura cualquier aspecto que provoque un detrimento a su estructura, a partir de este punto y en pro de buscar soluciones a las deficiencias actuales que presentan los centros educativos del país en materia de obra pública, se procederá con la presentación de una propuesta que se estima rendirá mayores frutos que los que ha dado el procedimiento actual.

1.1.3. Justificación del tema

La presente investigación pretende crear conciencia en la situación crítica que persiste en el campo de la educación, muy específicamente en el área de infraestructura, ya que por más que pareciera que el tema se debata una y otra vez por todos los medios existentes, las respuestas ministeriales, no van más allá de las palabras, son años de rezago, sin que se materialicen los informes administrativos o las promesas lanzadas en los momentos más fervientes de las campañas políticas.

Lo que entonces conduce a la segunda razón del porqué abarcar este tema; el cual consiste en proponer un sistema alternativo al tipo de contratación de obra utilizado actualmente con motivo de superar la crisis de infraestructura pública educativa en la que el país está inmerso.

El presente proyecto de investigación nace con motivo de alcanzar las manos de aquellas personas que tienen el poder de tomar acciones para levantar la decadente situación

de infraestructura educativa en Costa Rica, desde ministros, directores de instituciones o funcionarios públicos en general. La propuesta tomaría mayor relevancia si se le estudiara como un mecanismo que busca el mayor beneficio para las partes, entendiéndose el estudiantado y el Estado costarricense. Pero, el punto máximo que pudiera alcanzar esta investigación se conseguiría al poner en práctica uno o varios de los puntos formulados.

Es fundamental, que los centros educativos, padres de familia, inclusive los mismos estudiantes, como usuarios finales de las obras entregadas por el MEP, sepan que hay otras vías de alcanzar mejores condiciones de infraestructura que las que actualmente se usan. Si el sistema actual es obsoleto lo que corresponde entonces es innovar, consultándose a lo externo del país de ser necesario para hallar soluciones adecuadas.

Las herramientas para un procedimiento de mejoramiento están dadas, y están a la vista y paciencia del gobierno y ciudadanía en general, el problema radica en la limitada visión e interés con la que se cuenta en Costa Rica. Basta con mirar los modelos de atención de infraestructura pública en general de otros países, para darse cuenta de que la contratación de obra habitual del país está muy por detrás del resto de Latinoamérica como es el caso de Chile, Panamá o México.

Poner a trabajar la maquinaria del Estado ya es engorroso, debido a que, cada vez que se desea emprender un proyecto, cualquiera que sea este, grande o pequeño requiere en primer lugar y para que sea viable, sustentar un interés público, la justificación debe ser lógica y vasta, ya que se están comprometiendo fondos públicos.

Aunado a ello, no se pueden obviar las consultas preliminares de carácter técnico, presupuestario, legal y cualesquiera otras previas a la ejecución del proyecto. Pero el asunto no llega hasta el tema de las consultas, sino solicitud de permisos, emisión de decretos, y/o modificación de leyes y demás si así es requerido.

Muchas son las personas y entidades que deben ser consultadas, puesto que funcionan a su vez como filtros sobre cualquier procedimiento o proyecto a realizar por el Estado, por ende, los plazos para su concreción se vuelven excesivos. Por lo que, la investigación tomará un enfoque práctico, a fin de mostrar las vías alternas para acceder a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de los centros educativos de Costa Rica, con una propuesta más expedita y con mayor alcance.

La investigación planteada es procedente al ser este un tema país, lo cual es motivo suficiente para ser ahondado y para brindarle el respeto e interés que merece. La casi ausente capacidad estatal para la atención de infraestructura pública educativa debe ser conocida por la ciudadanía costarricense, a la cual corresponde ser partícipe y propulsora de soluciones desde cualquiera que sea la posición que se ostente dentro de la sociedad.

No se puede alegar que la información referente a la infraestructura pública educativa es poca o nula, ya que la misma es tan abundante debido a la variedad de la que se compone, aunado a los años en la que se han acumulado casos, que esta se presta para desarrollar una investigación de esta índole.

El uso de las tecnologías a través de los medios de comunicación como la prensa, televisoras, páginas web y radio emanan constantemente datos relevantes, cifras, porcentajes, así como cientos de críticas desde el punto de vista objetivo y subjetivo, lo que confirma la existencia de una amplia brecha de información a disposición y lista para ser accedida.

Como consecuencia de la amplia existencia de información y el fácil acceso que se tiene hacia la misma, es que se determina viable continuar el escrutinio del tema, pero no por ello se trata de seguir reforzando los mismos errores de pasado y la actualidad, sino más bien, haciendo hincapié en que todo lo previamente gestado por el país en esta materia no ha sido muy satisfactorio para el público meta a quien va dirigido.

El análisis desde el modelo de contratación de obra pública en general hasta una más específica como la educativa, es lo que deja entreabierto un espacio para mostrar que la solución no es ejecutar repetidas veces los mismos patrones, sino más bien aprender de los errores, nutrirse de las novedades, de las facilidades que ofrecen las tecnologías, retroalimentarse a través de la experiencia positiva y negativa de los países con más conocimiento del tema, todo con la finalidad de sacar a relucir ese esfuerzo estatal para alcanzar las mejores condiciones económicas y por ende de vida para los habitantes de un país.

1.2. FORMULACION DEL PROBLEMA

¿Son las alianzas público-privadas realmente un complemento esencial del Estado para mejorar e impulsar los activos públicos como carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, hospitales y centros educativos en su responsabilidad de cumplir con los intereses públicos de sus ciudadanos?

¿Es adecuado el pasado y actual sistema de atención de obra pública educativa que implementa el Estado costarricense bajo la responsabilidad de la Dirección de Infraestructura Educativa (DIE) del Ministerio de Educación Pública?

¿Es viable implementar la concesión administrativa para observar mejores resultados en las edificaciones escolares publicas costarricenses, así como también mejorar las finanzas públicas en un corto y largo plazo?

1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

1.3.1. Objetivos generales

1. Identificar la viabilidad de la implementación en Costa Rica, de un modelo de alianza público-privada como es la figura de la concesión, para el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de infraestructura pública educativa en cumplimiento de un interés público.
2. Sugerir una alternativa funcional con motivo de disminuir el rezago existente en la atención de solicitudes gestionadas por los centros educativos públicos, que se amparan en el modelo de contratación de obra utilizado por el Ministerio de Educación Pública en la actualidad.

1.3.2. Objetivos específicos

1. Analizar el actual método de atención de solicitudes para la atención de infraestructura pública educativa empleado por el Ministerio de Educación Pública ante los requerimientos de los distintos centros educativos en el territorio nacional.
2. Comparar los pros y contra del modelo vigente utilizado por el Ministerio de Educación Pública, y la implementación de propuesta de la alianza público-privada mediante concesión para la realización de infraestructura pública educativa en el país.

3. Estudiar el modelo de concesión empleado por otros órganos en nuestro país en tema de infraestructura pública, tal como el Ministerio de Obras Públicas a través de la figura del Consejo Nacional de Concesiones.
4. Examinar la normativa legal existente, para el actual modelo de atención de obra pública educativa por parte del Estado, así como las de aplicación para las alianzas público-privadas, con motivo de sugerir modificaciones o nuevas propuestas en el área de infraestructura educativa.
5. Valorar los beneficios de excluir la participación de las juntas de educación y administrativas como tramitadoras y/o responsables de los procesos de contratación de obra actual y/o de concesión futura.
6. Estudiar el modelo de alianza público-privada para la atención de infraestructura pública educativa implementada en otras regiones como en el caso de Uruguay.

1.4. ALCANCES Y LIMITACIONES

1.4.1. Alcances

Como la mayoría de los proyectos de investigación, la motivación que los reviste es el análisis, valoración y ejecución de los resultados arrojados por la misma. La labor claro está, no es sencilla, también es de amplio conocimiento que una propuesta de este tipo debe pasar por muchos filtros, muchas personas, ser sometido a miramiento de jerarcas ministeriales e institucionales, inclusive diputados para que se logre al menos una consideración de su parte ya que son los que tienen la potestad de materializar lo que aquí se exponga.

Aunado a todo lo anterior, se espera dejar un precedente de que la civilización costarricense es consciente de las falencias estatales, y más allá de permanecer en las críticas sobre ello, se busca como proponer soluciones alternas a los problemas vigentes en tema de infraestructura pública educativa.

Las soluciones no solo se hayan en el seno de donde la problemática emerge. En este caso, el sector privado, empresarial, y civil, son actores importantes y con su amplio conocimiento fuera de la burbuja en la que se desenvuelve el sector público, pueden dar paso a ideas realmente valiosas y útiles.

1.4.2. Limitaciones

Algunos inconvenientes que se pueden suscitar en el desenlace de la investigación pueden estar asociadas a la colaboración por parte de las instituciones públicas para la facilitación de información en tiempo, o bien, algunas que por su parte nunca van a atender los requerimientos que se les presenten vía correo electrónico o llamada telefónica.

Otro de los inconvenientes para un adecuado desarrollo de este proyecto de investigación puede estar sujeto a la información que se requiera consultar, y que, por su lugar de procedencia sea difícil o imposible de comprender o acceder. Con esto se hace referencia a documentación o páginas web de países como Estados Unidos, China, Jamaica, Corea del Sur, entre otros, ya que el idioma oficial de estos países no es el español.

Adicional, el tema de la pandemia por el COVID-2019 que está afectando al mundo en el momento que se desarrolla esta investigación, complica de cierta manera el acceso a funcionarios públicos para consulta de información o entrevistas, así como se ve disminuido y casi que, anulado el acceso presencial a recintos públicos, como instituciones o biblioteca.

CAPITULO II

MARCO METODOLOGICO

2.1. TIPO DE INVESTIGACION

2.1.1. Finalidad

La presente investigación tiene una finalidad teórica puesto que la pretensión de esta es poner sobre la mesa, una propuesta alterna que logre modificar la actual forma en que se atiende la infraestructura escolar pública en Costa Rica. Esta propuesta surge ante el análisis de la dificultad del Estado costarricense para atacar en tiempo y en forma el problema de las edificaciones escolares en el territorio nacional. Al valorarse más opciones, fuera del sistema de tratamiento actual, la Administración Pública será un mayor garante de los intereses colectivos que por ley le corresponde tutelar.

2.1.2. Dimensión Temporal

La dimensión temporal que caracteriza a esta investigación es de tipo longitudinal. Para la delimitación de los resultados actuales deberá analizarse la actuación de la Administración Pública en la figura de sus múltiples instituciones a lo largo de un periodo de tiempo extenso, para que la necesidad de una nueva propuesta para la atención de infraestructura pública tenga su verdadera justificación y sustento de peso.

2.1.3. Carácter

La investigación tiene un carácter descriptivo por cuanto se relata cual es la situación que arremete actualmente contra el desarrollo efectivo de la atención de infraestructura pública educativa. Se muestra el recuento del accionar en el tiempo por parte de la Administración Pública en Costa Rica siempre sobre este tema. Así como también se observa la efectividad de sus métodos y con base en esto es que se proponen soluciones alternas a las problemáticas halladas.

2.2. SUJETOS Y FUENTE DE INFORMACION

2.2.1. Sujetos de información

El estudio se basa en un análisis de las diferentes instituciones públicas estatales que han sido partícipes de la atención de infraestructura pública educativa en Costa Rica. Adicional se consideran de manera general, la incursión de las empresas constructoras del sector privado, las juntas de educación y administrativas, y algunos ministerios de países latinoamericanos, de Europa y Asia.

2.2.2. Fuentes de primera mano

Las fuentes primarias empleadas en esta investigación corresponden a tesis académicas nacionales y extranjeras, libros, artículos, publicaciones en revistas de derecho, publicaciones de estudios de infraestructura, manuales, leyes y decretos del ordenamiento jurídico costarricense, contratos administrativos de la Dirección de Infraestructura Educativa (antigua DIEE) del Ministerio de Educación Pública y Consejo Nacional de Concesiones, tablas de Excel con información de compras públicas, entrevistas, todo lo anterior en formato digital.

2.2.3. Fuentes de segunda mano

Referencias de artículos localizados en páginas web de instituciones públicas nacionales como extranjeras, noticias de diarios digitales, boletines de prensa de casa presidencial, de la CCSS, entre otras.

2.3. TECNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR INFORMACION

La recolección de información para la elaboración de la investigación se gestiona mediante revisión bibliográfica tal como se detalla en las fuentes de información primarias y secundarias.

CAPITULO III

MARCO TEORICO

3.1. DEFINICIONES

Con motivo de brindar mayor claridad en el desarrollo del tema principal de esta tesis, y los subtemas que se vayan suscitando en su desenlace, se procederá a continuación, a brindar una explicación más amplia de los conceptos fundamentales de la misma.

3.1.1. Alianza público-privada

También conocida en español con las siglas APP, o PPP (Private-Public Partnerships) en inglés. La Real Academia Española define la palabra alianza como; la *unión de cosas que concurren a un mismo fin*. Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. (2020). Concepto de alianza. Recuperado de <https://dle.rae.es/?w=alianza>.

Este tipo de alianza, tal como su nombre lo contempla, corresponde a una unión de esfuerzos de tipo económico, profesional, de conocimiento, de experiencia u otros, que se establece entre una o varias instituciones pertenecientes a la administración pública de un país, y a una o varias empresa o representaciones del sector privado, con o sin fines de lucro, de índole nacional o internacional, con motivo de lograr un objetivo en común, un objetivo que cubra las deficiencias en los ámbitos de salud, educación, condiciones laborales, de vivienda, de ambiente, seguridad y muchos más que representen un rezago para el país.

Por propiciarse una intervención estatal en este tipo de alianzas, es esperado que se realicen para atender un interés público, o, mejor dicho, para alcanzar un beneficio colectivo.

Este mecanismo de alianza público-privado no solo viene a eficientizar la labor del Estado, mejorando a su vez su imagen ante los administrados, sino que el producto de dicha unión, bien ejecutada por supuesto, se contempla en la calidad de vida de los ciudadanos como receptores y usuarios finales del servicio o del activo.

(Botero Chica, Carlos A., 2017) define a la alianza público-privada como; un *acuerdo que se establece entre el sector público y el sector privado, en el que parte de los servicios o actividades a emprender en un proyecto son responsabilidad del sector público y son cubiertas por el sector privado, bajo un claro acuerdo de objetivos compartido*. Botero Chica, Carlos Alberto. (2017). Importancia y perspectivas de las alianzas público-privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia. Recuperado <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6090401>

Por otro lado, menciona el autor (Casado Cañeque, Fernando., 2007) en su trabajo de investigación denominado Alianzas público-privadas para el desarrollo, que; *el concepto de APP sigue siendo algo equívoco y, quizá debido a su complejidad, no existe todavía una definición concreta que permita delimitar sus implicaciones. (...) las APP propugnan involucrar al sector privado con instituciones públicas para conseguir objetivos comunes. Por lo tanto, su enfoque varía enormemente en función de los objetivos que persigan*. Casado Cañeque, Fernando. (2007). Alianzas público-privadas para el desarrollo. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT9.pdf>

Todos los conceptos de APP que se analicen reforzarán lo que se trató con anterioridad, el engranaje del sector público con el sector privado trabajando de manera conjunta para el alcance de un mismo objetivo. El contenido del objetivo propuesto a alcanzar dependerá entonces de la carencia que el Estado quiera solventar, es por esto por lo que no se puede englobar el concepto de APP de modo tan general.

El alcance de las funciones que revisten a las APP es amplio, y propenso a ser detallado y trabajado en tantos aspectos, que lograr una coordinación para uniformar su concepto es casi que improbable.

Según como lo cita (Bonano Rodríguez, Vanessa., 2016) en su tesis denominada La colaboración público-privada para la provisión de autopistas, carreteras y puentes; varios autores conforman su definición de APP, la cual se señala a continuación: *“En fin, las PPP pueden concebirse como cualquier acuerdo entre el sector público y el sector privado mediante el cual éste último lleva a cabo actividades públicas que tradicionalmente han sido reservadas al Estado (Lyons y Hamlin, 1991: 55; McQuaid, 2000: 11 y Holland, 1984). De esta forma, se pueden concebir la PPP como una de las posibles formas de prestación de bienes y servicios en una sociedad (Fuertes Fernández: 30)”*

3.1.2. Concesión

Según la ley costarricense N° 7762, Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, en su artículo 1° sobre conceptos, el legislador inicia la definición para

los tres casos existentes de concesión; de obra pública, de servicio público y optimización de activos de infraestructura, estipulando que cada uno de estos, son contratos administrativos.

Una clara representación de la actividad formal bilateral o plurilateral de las administraciones públicas, se observa a través de los contratos administrativos, según (Jinesta Lobo, Ernesto, 2001); *estos contratos se realizan de común acuerdo entre la Administración y otro sujeto de derecho, para regular derechos y deberes comunes.*

Jinesta Lobo, Ernesto. (2001). Tratado de Derecho Administrativo Tomo I. (Parte General). Recuperado de <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MAF/MAF03C/semana%20II/009.pdf>

Analizando entonces lo expuesto en la legislación costarricense citada con anterioridad, sobre el tema de concesión, se puede decir que la manera del Estado de ejecutar la concesión de obra pública y servicio será a través de un contrato administrativo, que como ya se expuso anteriormente, se trata en teoría de un contrato de mutuo consenso entre las partes, contrario a lo que referiría la actividad formal unilateral, y que como su nombre lo deja entrever, es un acto administrativo unilateral de la administración pública, tal como lo es un acuerdo, una resolución, un decreto, etc. y que por supuesto tiene un alcance general.

Para el autor (Calafell, Jorge) *la concesión administrativa es el medio más eficaz, dentro de nuestro Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos federales, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o por inconveniencia política.*

Callafel, Jorge. Teoría General de la Concesión. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11299/10346>.

Según (Fornieri Mata, Marta, 2008), en su artículo Apuntes sobre la concesión de obra y servicio público en Costa Rica, la concesión de obra *tiene por finalidad que las obras publicas de gran envergadura en infraestructura en nuestros países sean realizadas por empresas privadas nacionales o internacionales, a cambio de tarifas que posteriormente serán pagadas por usuarios, sin afectar el Presupuesto Nacional*. Vinocour Fornieri, Marta. (2008). Apuntes sobre la concesión de obra y servicio público en Costa Rica. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9751>.

Se extrae de lo expuesto por los autores citados, dos aspectos que saltan a la vista: la incosteabilidad económica y obras públicas de gran envergadura. Se puede incluso discurrir que el motivo principal por el cual el Estado no desarrolla obra pública de gran calibre por su cuenta se debe al alto costo que le representa, y por esto se apoya en la figura de la concesión.

Lógicamente la incapacidad económica no es el único aspecto que empuja a la administración pública a desarrollar obra o explotar los servicios públicos de esta manera, sino que hay otras circunstancias que también aportan a la causa como las mencionadas por Calafell, pero esto se desarrollará más adelante.

Retomando lo que dice la ley 7762, para cada uno de los tres tipos de concesión indicados en el artículo 1º, los concesionarios podrán recibir su contraprestación por los servicios u obras entregadas al Estado, mediante cobros a los usuarios (dependiendo de la obra o servicio que proceda), o bien, a través de pagos gestados por la Administración concedente.

En resumen, es más atractivo para el Estado, o al menos eso se especula, que el valor de la obra o servicio prestado se vaya cubriendo a través del desembolso en tramos como se detalló anteriormente, y no que corresponda a la Administración ver de qué manera acaparará la totalidad del proyecto en un periodo de tiempo más corto, aunado a la labor de tramitar la adquisición del financiamiento para la atención de una necesidad de interés público.

3.1.3. Contratación Administrativa

El concepto de contratación administrativa al igual que el de alianza público-privada, por la complejidad que le reviste, y el alcance que obtiene con su implementación, no es susceptible de ser expuesto de manera unánime. *A modo de sinónimos se suele apelar a la contratación pública como compras públicas, contratos públicos o, incluso, más laxamente como licitaciones.* La República. (2019). ¿Qué es la Contratación Administrativa? Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/ref-que-es-la-contratacion-administrativa>.

El artículo 1° de la Ley de Contratación Administrativa de Costa Rica, sobre la cobertura de esta ley, textualmente dice en sus párrafos primero y segundo: *Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.*

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

En primer lugar, valorar el gran alcance de esta ley en cuanto a lo que instituciones participantes se refiere, es una misma legislación para todos los poderes del Estado, municipalidades en su papel de gobiernos locales, inclusive aquellas que fungen como instituciones auxiliares, sin diferenciación alguna.

El procedimiento es uno y es para todos aquellos que pretendan adquirir bienes y servicios para uso de la administración pública, así como para aquellos que quieran prestar el servicio.

Punto clave en este primer acercamiento a la ley reguladora de la materia, es en lo que respecta a los recursos públicos, lo que refuerza la condición de que los capitales a utilizarse deben ser parcial o totalmente propios, provenientes del presupuesto de la república

y no aportados por el contratista, esto de primera entrada es un claro diferenciador entre lo que consiste una concesión y la contratación administrativa.

Lo anterior se refuerza en el artículo 8 de la misma ley al indicar que; para *iniciar el procedimiento de contratación administrativa, es necesario contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación respectiva.*

3.1.4. Licitación

El procedimiento de formación de la voluntad de la administración pública, en materia de contratos administrativos, denominado “licitación pública” se instruye como principio general de su obrar.

Ivanega, Miriam. (2011). El procedimiento de la licitación pública. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3134>.

La doctora Ivanega estipula que la decisión para contratar de la Administración queda sujeta al procedimiento de licitación pública, una voluntad dependiente de una serie de pasos previamente identificados para que el Estado adquiriera aquellos bienes y servicios que demanda, valorando características tangibles o intangibles, así como aquellos costos que mejor le resulten para el cumplimiento de su cometido.

Según la Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, dentro de los procesos ordinarios de contratación, se hayan dos modalidades de licitación, los cuales

son; la licitación pública y la abreviada. *La Licitación Pública es el procedimiento de compra pública más abierto a la participación y además, es el que tiene mayores formalidades, ya que, es través de este procedimiento que se llevan a cabo las compras de mayor cuantía, es decir, es cuando hay mayor cantidad de recursos públicos en juego. (...) a mayor gasto, mayor control.* Contraloría General de la República. (2016). Aspectos Básicos de Contratación Administrativa. Concepto. Recuperado de https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/L2/231_concepto.html.

Por su parte, la licitación abreviada *es menos rigurosa que la licitación pública, esto no significa que no vayan a existir controles, sino que, la rigurosidad y controles se han disminuido un poco, en tanto se trata de procedimientos de montos menores a los de la licitación pública.* Para ambos casos deben respetarse los principios de: igualdad de trato, libre concurrencia, transparencia, eficacia y eficiencia. Contraloría General de la República (2016). Aspectos Básicos de Contratación Administrativa. La licitación abreviada. Recuperado de https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/L2/24_la_licitacin_abreviada.html.

La licitación es entonces, un procedimiento mediante el cual la Administración Pública contrata, no el único, aunque si el más notable, si el bien o servicio a convenir cumple con los parámetros económicos, técnicos, legales u otros, que, según la ley, lo hacen apto para ser adquirido mediante licitación, se operará entonces por esta vía.

Es importante mencionar que existen otros tipos de contratación, pero como lo que se desea resaltar en esta tesis es fundamentalmente el concepto de la licitación pública, se omitirán los detalles respecto a estos procedimientos extraordinarios, puesto que los mismos no serán objeto de estudio.

3.2. SISTEMA JURIDICO CONTINENTAL Y DOCTRINA A EMPLEAR

3.2.1. Sistemas Jurídicos

(Pasini, Dino, 1970) en su texto; Estudio de los sistemas jurídicos en el tiempo y espacio, señala respecto a estos; *todo sistema jurídico específico no es más que una simple traducción en términos normativos y formales, es decir, la regla, la disciplina normativa de una situación social concreta, dada, histórica, factual, operada a la luz de un sistema dado, variado y variable desde el punto de vista histórico, con valores y fines propios, típicos de una determinada sociedad en un momento dado.* Pasini, Dino. (1970). Estudio de los sistemas jurídicos en el tiempo y en el espacio. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1957420>.

(Martínez Cárdena, Betty, 2011) indica que; *Un Sistema de derecho, en consecuencia, denota que, a pesar de la pluralidad de Derechos, comparados los unos con los otros, se deduce de ellos la existencia de un vocabulario común, de grupos de normas que conciernen ciertas categorías, la utilización de ciertas técnicas para formular dichas reglas y ciertos métodos para interpretarlas, lo cual determina el modo de aplicar estas reglas y la función misma del Derecho.* Martínez Cárdenas, Betty. (2011). Nueva perspectiva del sistema de derecho continental en Colombia. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4096083>.

Los dos sistemas de derecho que se tornan más próximos y de mayor facilidad de comprensión, por el constante acceso que se ha tenido a ellos quizá, son el common law y el sistema continental.

Aunado a los dos sistemas jurídicos citados en el párrafo anterior, se comentará de forma general sobre La Commonwealth o Mancomunidad, en su figura de asociación voluntaria de países pertenecientes a distintas regiones geográficas, con motivo de lograr la cooperación y fortalecimiento en múltiples áreas, razón por la cual se iniciará con su desarrollo a continuación.

3.2.2. La Commonwealth

La Commonwealth se autodefine como una de las más antiguas asociaciones políticas entre Estados. Sus raíces se hallan en el Imperio Británico, cuando los países alrededor del mundo eran gobernados por Britania.

Con el tiempo, diferentes países del Imperio Británico obtuvieron diferentes niveles de libertad de Gran Bretaña. Los países semiindependientes se llamaban Dominios. Los líderes de los Dominios asistían a conferencias con Gran Bretaña desde 1887.

A la Conferencia Imperial de 1926 asistieron los líderes de Australia, Canadá, India, el Estado Libre de Irlanda, Newfoundland, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

En la conferencia de 1926, Gran Bretaña y los Dominios acordaron que todos eran miembros iguales de una comunidad dentro del Imperio Británico. Todos debían lealtad al rey o la reina británica, pero el Reino Unido no los gobernaba. Esta comunidad se llamaba la Commonwealth of Nations (Comunidad Británica de Naciones) o simplemente la Commonwealth (Comunidad). The Commonwealth. (2020). Our history. Recuperado de <https://thecommonwealth.org/about-us/history>.

El nacimiento de la Commonwealth moderna se fue dando conforme los países se fueron independizando del Reino Unido. Por ejemplo, India se independizó en 1947, pero no quería deberle lealtad al rey o a la reina, pero, aun así, tenía interés en seguir siendo parte de la comunidad.

Actualmente 54 países de manera voluntaria son miembros de la Commonwealth, naciones de las regiones de África, Asia, América, Europa y el Pacífico. Aspecto característico de esta comunidad es lo que profesa sobre la participación de sus Estados miembros, y es respecto a que no importa ni el tamaño o riqueza que el país ostente, su voz será tomada en cuenta por igual frente a los demás miembros, no existiendo así distinción de categorías.

Un ejemplo de ello y sobre todo de democracia dentro de este tipo de asociación, es el hecho de que la cabeza de la Commonwealth no es impuesta, sino electa por cada uno de los líderes de los países miembros.

Bases de la Commonwealth

La Commonwealth Charter, consiste en una carta que profesa los valores y aspiraciones que revisten a la mancomunidad y que sirven de base para fomentar la unidad de los países miembros. Al ser esta comunidad de libre asociación, cada país es responsable de sus propias políticas, pero teniendo siempre en su norte, la ejecución de acciones de acompañamiento entre países, o en pro del beneficio colectivo.

Dentro de la carta de la Commonwealth se menciona una serie de principios que revisten el ser de la mancomunidad y entre ellos se menciona el Estado de Derecho, respecto a esto la carta señala: *Creemos en el estado de derecho como una protección esencial para las personas de la Comunidad y como garantía de un gobierno limitado y responsable. En particular apoyamos a un independiente, imparcial, honesto y competente poder judicial y reconocemos que un independiente, efectivo y competente sistema legal es esencial para defender el estado de derecho, engendrando confianza pública y dispensación de justicia.*¹.

El Estado de Derecho según la Organización de Naciones Unidas es; *un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas*

¹ We believe in the rule of law as an essential protection for the people of the Commonwealth and as an assurance of limited and accountable government. In particular we support an independent, impartial, honest and competent judiciary and recognise that an independent, effective and competent legal system is integral to upholding the rule of law, engendering public confidence and dispensing justice.

y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal. Naciones Unidas. (2020). ¿Qué es el Estado de Derecho? Recuperado de <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>.

No hay duda de que lo anterior es la idealización de lo que un Estado debiera de ser, un proveedor de justicia e igualdad para todos sus administrados sin importar las distinciones de credo, raza, edad, género, etc. Se puede decir que en Costa Rica esto sucede, y que, ante la privación de un derecho a una persona, este puede recurrir al aparato legal existente a fin de que le sea concedido.

La Commonwealth está compuesta por la Secretaria o Secretario General de la Commonwealth y la Secretaría de la Commonwealth. Respecto a esta última tiene una función de apoyo a los países miembros en temas de desarrollo, democracia y paz. Entre algunas de sus principales acciones de índole jurídica se encuentran:

- Promocionar la justicia y los derechos humanos
- Brindar colaboración a las personas que les corresponde la toma de decisiones para que se elaboren leyes de manera correcta².

² Promote Justice and human rights/ support decision-makers to make good laws and deliver policies

No se puede pretender que dentro de la Commonwealth exista la unicidad de criterios o prácticas jurídicas entre sus miembros, en especial por lo colorido de las culturas que identifican a los países que la conforman, diversidad de idiomas, creencias, razas, etc.

Claramente se estipulan los principios que deben de predominar o seguirse entre las partes de la mancomunidad, así como brindarse asesoría o apoyo para mejorar las prácticas legislativas, pero por razones obvias de diversidad cultural y demás no se puede imponer un sistema jurídico único de aplicación general para todos.

La India

Obsérvese el caso de la India, y toda la trayectoria histórica que ha vivido, primero tomar en consideración la complejidad de su sistema religioso y de jerarquías sociales, lo cual es claramente muy propio y característico de su nación y que difiere en gran medida a lo que se practica en occidente. Por ejemplo y algo curioso, (...) *las reglas relativas a la conducta de los hombres están expuestas en obras llamadas; sastras (ciencias).*

Dentro de las sastras se hallan el dharma, el artha y el kama. *Las ciencias del dharma es la que concierne más a lo que en la actualidad es propio del ámbito del derecho; y por consiguiente son las de mayor interés para el jurista. (...) Ahí se encuentra a la vez el modelo ideal hacia el cual se debe tender y las reglas mínimas aparejadas de las sanciones respectivas.* El dharma es un instrumento que dicta obligaciones, pero no derechos para las

personas. Todo lo anterior, desde la consideración comparativa, es un campo rotundamente ajeno al cristianismo y al aparato legislativo y judicial imperante en Costa Rica.

India por su parte, tiene una larga reseña de invasiones, en primer lugar, la ocupación islámica, donde inclusive su propio derecho se vio suplantado por el musulmán, especialmente en los territorios donde preponderaban los musulmanes, con la salvedad que el derecho de personas no fue sustituido.

Posteriormente, entre los países invadidos por Francia, la India fue negativamente favorecida con este suceso, según la publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM denominado el derecho tradicional de la India, del cual se ha tomado el grueso de información para este caso, el país europeo dejó a criterio de los hindúes el uso voluntario, total o parcial del código civil gestado en Francia luego de que este fuese promulgado.

Finalmente, pero no menos drástico, cerca del 1850 y como si no hubiera sido suficiente, luego de la colonización francesa, se da la dominación total de la India por parte de los británicos; *los ingleses no buscaron imponer a sus nuevos súbditos el common law*, pero de igual forma, la influencia del sistema inglés era inevitable en los hindúes.

La serie de sucesos invasivos acontecidos en el país asiático se pone en conocimiento únicamente para demostrar que la India fue y es desde sus orígenes, un lugar sumamente vistoso en muchos aspectos y que aunado a ello se convirtió en una zona donde convergieron diversidad de culturas, que ha sido sobreviviente de una cadena de acontecimientos

históricos, así como receptora de influencias culturales, sociales y jurídicas antagónicas, que modificaron su visión y comportamiento como país.

Es por esto, que se concluye que no es la finalidad predominante de la Commonwealth dictaminar leyes, directrices o políticas para el acatamiento y ejecución obligatoria de sus 54 miembros, ya que la diversidad de cada uno de ellos, y sus antecedentes históricos juegan un papel trascendental para forjar su identidad como país.

Por esto, cualquier intento de unificar pensamientos por la fuerza, tornaría todo en un completo caos, de ahí lo importante que se establezcan los principios y valores como pilares de la mancomunidad y de ahí también lo relevante de que la adhesión a la misma sea de una manera voluntaria.

3.2.3. El Common Law

El Common Law; es desarrollado en países como Inglaterra, Irlanda, o Estados Unidos, básicamente la manera en que este sistema se sustenta para su funcionamiento es en la jurisprudencia. El Common Law es (...) *Derecho en un principio consuetudinario, basando en el precedente jurisprudencial, complementado por la equity y el statute law (leyes especiales), gozando ambos de primacía jerárquica sobre el Common Law.* de la Puente y Lavalle, Manuel. (1994). La codificación. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5109849>.

(...) podría aventurarse el juicio de que el Common Law está constituido por el conjunto sistemático de las normas jurídicas generales que pueden explicitarse y formularse a partir de las sentencias judiciales dictadas en una jurisdicción determinada y que han adquirido el valor de res judicata. Cueto Rúa, Julio. El Common Law. Recuperado de http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/11/rucv_1957_11_35-78.pdf.

La explicación brindada por el autor Julio Cueta Rúa contempla; que el *modus operandi* del Common Law, es mediante la aplicación de resoluciones dictadas por autoridades judiciales en el pasado, para la aplicación de justicia en conflictos actuales.

3.2.4. Sistema Continental

En cuanto al sistema continental, también llamado el Civil Law, es el más importante para el desarrollo de esta tesis, recibirá un análisis más detallado, ya que este sistema de derecho tiene un gran predominio sobre nuestro ordenamiento jurídico. *La más grande de las categorías del Sistema de Derecho Continental es la división entre derecho público y derecho privado; dentro de éstas, además, pueden encontrarse otras, como son la de derecho sustancial y derecho procesal, derecho de obligaciones o del consumidor.* Martínez Cárdenas, Betty. (2011). Nueva perspectiva del sistema de derecho continental en Colombia. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4096083>.

Aunque en el sistema de derecho continental confluye el derecho romano, canónico, alemán y francés, el costarricense tiene herencia notoria del derecho romano, francés y un

tinte de alemán. Si bien la distancia entre América y Europa es considerable, esto no fue obstáculo alguno para que la concurrencia de estos dos tipos de derecho moldease nuestro ordenamiento jurídico.

Deben reconocerse cuales fueron los medios que permitieron la movilidad de estas corrientes de pensamiento que sustentan el derecho en Latinoamérica, uno de esos vehículos fue el surgimiento de la universidad como institución dedicada a la enseñanza de esta disciplina, y posterior a ella, la codificación, como segundo eslabón para el establecimiento de éste en territorios latinoamericanos.

La Universidad

Con la fundación de la Escuela de Bolonia allá por el siglo XII, se empiezan a dar los primeros atisbos de propagación de la cultura jurídica romana, mediante la enseñanza del Corpus Juris Civilis, un compilado de siglos del derecho romano, preparado por Justiniano y su equipo de colaboradores, también llamados compiladores.

Este hecho tuvo lugar posterior a la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476 D.C. El Corpus Juris Civilis constaba de cuatro partes: las instituciones, el digesto o pandectas, el código y las novelas. El estudio del Digesto del Corpus Juris Civilis se extendió por toda Europa, impulsado por la creación de más universidades, dando así, paso a una unanimidad de pensamiento jurídico en el continente.

España

Tratándose del caso de España, luego de una serie de sucesos de gran relevancia que se fueron dando a través del tiempo en la esfera jurídica del país, el rey Alfonso X, mejor conocido como “El Sabio”, acopió una serie de leyes denominada las *Siete Partidas*, cada una de estas partidas agrupaban cierto número de títulos y estos a su vez se descomponían en leyes, las Siete Partidas brindaban lineamientos de carácter religioso, de familia, sucesiones, comercio, entre otros, era (...) *una recopilación de principios del derecho romano, usos y costumbres, referencias de derecho canónico y sentencias de sabios y filósofos*. Martínez Cárdenas, Betty. (2011). Nueva perspectiva del sistema de derecho continental en Colombia. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4096083>.

(...) Las Siete Partidas, que viene a ser el primer código de leyes escritas en lengua que, aunque naciente, podría denominársela ya como moderna. Sirvió de base a los futuros códigos legales de España y, algo más tarde, de Iberoamérica.

Revista Literaria Katharsis. Las Siete Partidas. Recuperado de http://revistaliterariakatharsis.org/AlfonsoX_7partidas.pdf.

Durante la Colonia

La época de la colonización enmarca el encuentro poco amistoso de algunos países americanos con España. Muy específico para el caso de Costa Rica, es probable que la base de la legislación costarricense comenzara a emerger con la incursión de los colonizadores en

estas tierras hace unos tantos siglos atrás. Un primer acercamiento se dio con Las Leyes de Indias, promulgadas con la intención de definir la relación dispar entre el Nuevo Mundo y España.

Impuestas y posteriormente arraigadas en la cotidianeidad de los aborígenes nacionales; las leyes y cédulas con connotaciones del derecho romano que, para aquel entonces, estas y cualquier otras, les eran desconocidas, fueron una exposición inicial de lo que sería la normativa del sistema continental llegando a tierras americanas.

Dentro de un contexto histórico el autor (Friede, Juan, 1964) en su artículo nombrado; *Algunas consideraciones sobre las leyes de indias*, relata como la conquista en pueblos aborígenes de América fue ejecutada en aquel entonces como una empresa privada, entiéndase con esto, que no fue precisamente el Estado español de primera mano, quien tomó las riendas del proyecto para incursionar en el Nuevo Mundo, ya que la insuficiencia de recursos económicos era al parecer, lo que le impedía a la Corona el apoderamiento directo de estos territorios y lo que esto llevara aparejado. Al Estado español, correspondió la fiscalización y completa jurisdicción sobre las colonias.

Era de esperar que ante un evento como lo fuera la colonización, los pueblos vencidos fueran apartados de su libertad, su integridad, y todos los componentes de su entorno habitual. La negación a la subordinación de algunos de los colonizados, la violencia y maltrato recibidos por parte de los europeos, desmejoraron sus condiciones de vida, incidieron a tal punto sobre estos que el referente demográfico de las colonias se tornaba preocupante.

Surge en buena teoría, el interés del Estado por “conservar” a los aborígenes, ya que estos últimos se encargaban de la producción de alimentos para los colonizadores, aportaban mano de obra y quizá lo más importante; que la preservación de esta población y su aumento representaba un beneficio fiscal para el Estado español. Su preservación pareciera ir orientada, en la obtención de un beneficio en la supervivencia de la colectividad y no en procurar la calidad del individuo.

Según (Friede, Juan, 1964), *la benignidad de la corona con el indio se cristaliza en las humanitarias y famosas leyes de Indias y en innumerables cédulas y provisiones protectoras, que se multiplicaban a medida que avanzaba la conquista y recrudecían sus problemas.*

Impedimentos de simple orden geográfico y la incapacidad de estructurar un aparato judicial y administrativo eficiente cuando fallaban experiencias y antecedentes obstaculizaban e incluso imposibilitaron el control efectivo de los súbditos americanos. Friede, Juan. (1964). Algunas consideraciones sobre las leyes de Indias. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5458921>.

Hay un contradictorio en lo que parecen ser las intenciones del Estado español y sus actuaciones. Por un lado, la mencionada protección del pueblo indígena, pero por otro la imposición de leyes gestadas por legisladores y materializadas por ejecutores españoles, con un amplio desconocimiento de las diferencias culturales entre territorios, jerarquías internas

propias de cada población y variación del idioma, que dificultaban la creación de normas coherentes y útiles que pudieran ser desempeñadas tan siquiera en el entorno más básico, incluso dotándola de una efectividad prácticamente inexistente.

Aunque la norma en algunos aspectos permitiera ser aplicada correctamente, muchos colonizadores omitían su cumplimiento dejando a su paso ese sinsabor de que dichas omisiones quedarían impunes. Se profesan distintas posiciones por parte de historiadores respecto a la verdadera intención del Estado español en cuanto a las leyes indinas, una discrepancia tanto por lo que proclamaban, así como por su evidente resultado final.

Posterior a la colonización

Tal como lo menciona (Amunátegui Perelló, Carlos, 2011); *En todo caso, la independencia de las distintas regiones de América Latina no supuso un quiebre total con el sistema jurídico andino. (...) El sustrato jurídico material y todo el complejo sistema de fuentes continuaron vigentes, toda vez que no había, de momento, algo con que reemplazarlo.* Amunátegui Perelló, Carlos F. (2011). Ciencia del Derecho y Codificación en América Latina. En torno al proceso de codificación en Latinoamérica y el Código de Andrés Bello. Recuperado de [file:///C:/Users/r8que/Downloads/ACTAS_AHILA_2011%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/r8que/Downloads/ACTAS_AHILA_2011%20(1).pdf)

La Codificación

El segundo vehículo facilitador de la incursión del sistema de derecho continental en las legislaciones latinoamericanas fue la codificación.

Menciona (de la Puente y Lavalle, 1994) que el derecho comparado consta de tres sistemas que cronológicamente trabajan de la siguiente manera: la costumbre, la recopilación y la codificación.

El Corpus Juris Civilis, pese a estar orientado hacia la codificación y de constituir un importante paso hacia ella, se limitó a ser una recopilación, muy bien lograda, por cierto, pero a la que le faltó la unicidad metódica que caracteriza la codificación.

Nos dice Castro y Bravo que, a diferencia de las recopilaciones que son colecciones a las cuales les falta unidad, «la codificación, en cambio, se supone una visión total del mundo, la conciencia de una serie de principios rectores, que dan unidad orgánica al ordenamiento de la sociedad.

La obra legislativa de la codificación es lenta, difícil, requiere una previa labor de comisiones, estudios, petición de informes, crítica, etc., todo lo cual contribuye a la dificultad de sustitución. de la Puente y Lavalle, Manuel. (1994). La codificación. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5109849>.

Tomando en consideración las referencias anteriores sobre lo que la codificación refiere, es de suma importancia hacer la salvedad que ésta dista en gran manera de una recopilación, por el valor agregado del análisis que requiere. La codificación se sostiene sobre la base de los principios del derecho, los cuales no se definen o detallan uno a uno en el texto, pero si están inmersos en cada uno de los artículos que componen un código.

Dichos principios debieron ser concebidos en la mente del legislador desde el momento mismo en que se hacía un escrutinio de las fuentes del derecho y factores sociales con que se contaban.

Para reconocidos maestros del derecho, el definir la necesidad de la existencia de un código o no, fue en su época todo un dilema. Uno de los aspectos negativos que se le ha atribuyeron a la gestación de un código, fue el estatismo que podría significar para el normal desenvolvimiento del derecho.

Este es un claro ejemplo de lo que sucede con el código de comercio de Costa Rica de 1964, o más evidente aún, con el código civil, este último con más de un siglo de existencia, y que, al consultarse ciertos artículos de éste, salen a relucir regulaciones para situaciones que ya no acontecen, esto debido al paso del tiempo, a la evolución del hombre y a la incursión de nuevas tecnologías en la sociedad.

El derecho por sí mismo es dinámico, y requiere ajustes ante circunstancias actuales, por ello la importancia de la actualización constante de los mismos. No todo son aspectos

negativos por supuesto, el favorecimiento de la unidad política y la facilitación al conocimiento y aplicación de las leyes son puntos a favor de la codificación.

Las primeras codificaciones

Desde la perspectiva del tiempo, Austria fue el primer país en crear una comisión compiladora en materia de derecho civil en el año 1752. Sobre la misma línea se condujo Napoleón Bonaparte con el Código Civil Francés, dicho código se impuso por parte del Emperador sobre aquellos territorios mientras se adentraba en la conquista.

Para el caso de Alemania, este país tenía una combinación irregular y contradictoria de derecho, tanto romano como germano, lo cual generaba gran desconcierto a lo interno de la nación en el ámbito jurídico. Existió también la discusión, posterior a la derrota de Napoleón, si debía mantenerse vigente en Alemania el código elaborado por este.

Thibaut y Savigny eran sin lugar a duda los máximos representantes de las teorías en torno a las discusiones que giraban en torno a la necesidad de que el pueblo alemán creara su propio código civil; el primero a favor y el segundo en contra.

Al final, un poco tarde por la serie de contratiempos que se suscitaban en el país, imperó la idea de Thibaut y se conformó en Alemania una comisión para la creación del Código Civil en el año 1874, conocido como el BGB (Bürgerliches Gesetzbuch). Posterior a la creación de este código, el código napoleónico fue reemplazado en algunos territorios,

así como también sirviera de base para el nacimiento de otros códigos en países como Italia en el año 1942.

3.2.5. De la doctrina a emplear

En un aspecto básico de la comprensión del derecho y todas las características que le atañen, tanto para cualquier civil, pero especialmente para un estudioso de esta disciplina, corresponde conocer de donde proviene la reglamentación que sustenta la cotidianeidad del actuar del ciudadano, la cual adquiere sin caer en cuenta de esto, así como de saber en qué forma los órganos competentes aplican la justicia en su país.

La Ley General de la Administración Pública de Costa Rica en el artículo 6° detalla la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico costarricense, por ende, su aplicación en cualquier extensión de la disciplina debe obedecer a este orden. Esta graduación de fuentes provino justamente del jurista austriaco llamado Hans Kelsen, quien le dio nombre al proyecto que lleva su apellido, mejor conocido como Pirámide de Kelsen.

Muchos conceptos y definiciones abundan en el lenguaje técnico del derecho, algunos de ellos de fácil asimilación, otros no así, requiriendo un poco más de investigación y análisis por parte del interesado a fin de alcanzar una satisfactoria interpretación. Un término que se trae a colación, por cierto, excluido de las fuentes del derecho, es la doctrina.

La doctrina podría ser un concepto susceptible a confusiones, al tomarse en consideración como un componente más del ordenamiento jurídico, por lo menos para el caso de Costa Rica, y como ya se observó, no sucede así. Aunque es casi imposible dejar de lado y desmeritar el aporte y el añadido de valor que brinda este conglomerado de información a disposición de los abogados y jueces, cuando plasman sus ideas a través de escritos y actos administrativos o judiciales con motivo de acompañar lo que la ley les demanda que se debe hacer.

La doctrina se define como una *idea u opinión de uno o más autores acerca de un asunto determinado*. Es un (...) conjunto de saberes, criterios y razonamientos que es sustentado por una persona o por un grupo de ellas.

Digesto de Jurisprudencia. (2019). Diccionario usual del Poder Judicial. Concepto de doctrina. Recuperado de https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc?query=doctrina&search_type=contains&limit=10&__ncforminfo=A4i0vm3IgiycM9NXuBTEmZ4N45MedNct7l02O9BeM2afJwi02TRP7YI2V6V5ulqgKK2OHsnmByei56GfV1_rIytfkPpUlnI4xEtfRkqQDngeHd1t3zua0SSLsldbw2VqS2NEfYaV14%3D.

(Van Hoecke, Mark y Mora Sifuentes, Francisco, 2007) en su investigación sobre doctrina jurídica, intenta definir qué tipo de disciplina es la doctrina y aunque tiene una clara posición para sí, de que la misma es una disciplina empírico-hermenéutica, se adentra en los distintos tipos existentes (hermenéutica, argumentativa, empírica, explicativa, axiomática,

lógica y normativa) a fin de explicar por qué si y por qué no de cada una de ellas como idónea para catalogar a la doctrina.

Según Ross, esa verificación empírica tiene lugar a través de la comprobación de las proposiciones de la doctrina jurídica confrontadas con la práctica judicial. Una disciplina empírica es aquella que se obtiene de la experiencia y de la observación de los hechos, y esta experiencia como se mencionó anteriormente por Ross, es mediante el ejercicio de la práctica judicial. Para Hans Albert, el objeto de una doctrina jurídica empírica es más amplio que únicamente el análisis de normas jurídicas. La misma incluye también la influencia que ejercen dichas normas sobre los miembros de la sociedad en cuestión. Van Hoecke, Mark y Mora Sifuentes, Francisco. (2007). Doctrina jurídica ¿Qué método(s) para qué tipo de disciplina? Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5082675>

Ahora bien, respecto a la característica de la hermenéutica, la cual es la *técnica de interpretar textos legales o jurídicos. Interpretación de leyes.*

Digesto de Jurisprudencia. (2019). Diccionario usual del Poder Judicial. Concepto de hermenéutica. Recuperado de https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc?query=hermene%C3%BAtica&search_type=contains&limit=10&__ncforminfo=UYdQ0cAW_0J9xjYbHGIsaJyDfPfg8SwF2NQ9-0Ah6wkuRXM8B5YMITFSGGdkSTR2RjXmHoDkfVC8-5L0XSN_4y6cg9H5rQSZEqcvOzsTdlNVIQTvE-yTel3cdYTpRSak8LliaXqfhKihwOtsfTN2h_C8FWyuV5wQ4MaRc2N3xGCxn6l0TJH_qiHt1NvqhX1CoezPuHN1XNcz7AEEEnvQympdC5XVg3o9fg7d2zdK2CbWfyqE_b40w%3D%3D.

Para (Van Hoecke, Mark y Mora Sifuentes, Francisco, 2007); *en una disciplina hermenéutica los textos y documentos son el mayor objeto de investigación y su interpretación, según métodos estandarizados, es la actividad principal del investigador.*

La fusión empírica-hermenéutica, según el autor, es la disciplina adecuada para situar a la doctrina jurídica, y esto realmente tiene mucho sentido en vista de que al menos la doctrina consultada hasta esta faceta de la investigación, se basa en indagaciones ejecutadas por los estudiosos del Derecho, y preparada luego de un exhaustivo análisis de tipo académico, jurisprudencial, de índole social, sumado a las vivencias, hábitos y experiencias de una nación, un territorio, un pueblo determinado.

Sin dejar de lado por supuesto la labor de escrutinio de las normas nacionales e internacionales, las comparaciones y el deseo de penetrar en el espíritu de la ley, en entender la intención del legislador mientras la redactaba, el expresar que fue lo que quiso decir, que pretendía manifestar a la colectividad con ello.

De más está decir que, ante el ahondamiento en el sistema jurídico continental tratado en un inicio de este apartado, así como los demás aspectos relevantes que se fueron suscitando a lo largo de la búsqueda de información, claramente se permite afirmar con certeza, que la doctrina que se consultará para el desenlace del presente trabajo de investigación es de carácter empírica-hermenéutica, proveniente de autores estudiosos de esta ciencia, de países donde el derecho romano tenga una gran connotación, y donde el derecho francés y alemán sean también las bases de toda la plataforma jurídica de la legislación que les reviste.

3.3. ALIANZAS PUBLICO PRIVADAS

3.3.1. Definición

Según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT); *las asociaciones público-privadas son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público (Estado) y del sector privado (no estatal), en las que las partes acuerdan trabajar juntas para lograr un propósito común o emprender tareas específicas. Las asociaciones pueden tener diferentes objetivos, como hacer avanzar una causa, aplicar normas o códigos de conducta o intercambiar y coordinar recursos y conocimientos técnicos.*

Oficina Internacional del Trabajo. (2008). Asociaciones público-privadas. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_090614.pdf

Por su parte, (Verger, Antoni y Moschetti, Mauro, 2017) en su documento denominado; *Las alianzas público-privadas como enfoque para las políticas educativas: múltiples significados, riesgos y problemas* señalan sobre este tipo de alianza que; *Las alianzas público-privadas (APP) pueden ser definidas de manera general como acuerdos entre los actores públicos y privados para el suministro de bienes, servicios y/o infraestructuras.*

La ambigüedad del concepto de APP es altamente funcional en términos de adopción de políticas, y explica en gran medida el elevado grado de difusión de esta idea política en

sectores políticos y territorios diferentes. Verger, Antoni y Moschetti, Mauro. (2017). Las Alianzas público-privadas como enfoque para las políticas educativas: múltiples significados, riesgos y problemas. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247327_spa.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) da su versión sobre las alianzas público-privadas, y dice al respecto que; *Un primer elemento que se destaca es el grado y la naturaleza de la colaboración entre gobierno y sector privado, que inciden en el desarrollo de las estrategias de largo plazo y en la forma en que se implementan a través de programas e incentivos, en un marco de bien público.*

Devlin, Robert y Moguillansky, Graciela. (2009). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/Alianzas_pub_privadas_s.pdf.

Curiosamente esta figura de alianza y sus componentes se han vuelto de gran aceptación en organizaciones y entidades de carácter local y mundial, emitiendo en muchos casos cada una de ellas su versión de lo que es una alianza público-privada, y tal pareciera ser, demarcando el valor y la utilidad de esta.

La facilidad de comprensión del concepto es la que ha permitido a muchos autores sostenerse en el hecho de que, por lo simple que parezca, realmente dar una definición atinada o única es muy poco probable, ya que la alianza público-privada en su esencia se bifurca de tantas maneras y sus usos pueden ser tantos y tan variados que impide la unicidad de criterios.

Tan acertado es esto que la Unión Europea en su *Libro Verde, Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, inicia señalando lo siguiente: *La expresión «colaboración público-privada» (CPP) carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.* Eur-Lex. (2004). Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:PDF>.

Se deduce de los conceptos brindados con anterioridad, cuales son a grandes rasgos las características generales con las que deben contar las alianzas público-privadas para ser consideradas como tales. Indispensablemente deben coexistir voluntariamente dos partes como sujetos participantes: sector público y sector privado, la composición a lo interno de cada uno de estos sectores dependerá del tipo de proyecto que se pretenda ejecutar, puesto que el abanico de opciones para su empleo es bastante amplio.

Aunado a ello, debe realizarse un trabajo en conjunto trazando una meta en común por alcanzar, la cual, y por estar inmiscuido el Estado en su papel de sector público, debe plantearse con miras a atender una carencia, o perfección de una situación existente defectuosa o insuficiente que atañe exclusivamente a un interés público: (...) *el gobierno de*

la alianza debe estar al servicio del bienestar público, lo que significa que si bien el Estado debe colaborar estrechamente con el sector privado, debe someterse a procedimientos y mecanismos que eviten su captura por intereses especiales. Devlin, Robert y Mognillansky, Graciela. (2009). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/Alianzas_pub_privadas_s.pdf.

Un punto importante es, analizar la ganancia que las partes van a obtener con la celebración de dicha alianza, la cual muy comúnmente se asocia con un beneficio económico al menos para el sector privado, pero no necesariamente debe ser tal, ya que las alianzas público-privadas no son exclusivamente lucrativas, sino que también existen aquellas que simplemente persiguen el mejoramiento de intereses para la colectividad tal como lo son las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), implementadas por la Organización de las Naciones Unidas y que tienen como fundamentación el desarrollo local y la promoción de estrategias a través de patrones auto sostenibles.

Por el tipo de finalidad que persiguen, de carácter social y como impulsores del desarrollo de ciertos sectores vulnerables de la población, es que las ADEL se clasifican como *estructuras público-privadas locales sin fines de lucro*. Bisceglia, Rosaria. (2013). Alianza público-privada Resultados de la Investigación sobre Enfoques y Experiencias. Recuperado de http://www.ilsleda.org/usr_files/documents/fydem_1-alianza_publico_privada_social_940277.pdf

La forma en la que se alcanzará el objetivo es lo sustancioso del acuerdo, lo que deben discutir las partes, que propone uno, que aporta el otro, de cuales riesgos se hace responsable uno y de cuales otros riesgos se ocupa la otra parte, valorar los plazos, el financiamiento -de ser necesario- entre otros.

Siempre sobre entidades internacionales y con una misión similar a las ADEL, respecto a su carácter no lucrativo, se encuentra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este programa, si bien tiene como base erradicar la pobreza, y reducir las desigualdades y la exclusión, es también el programa responsable de prestar colaboración a los países a través de la implementación de alianzas, desarrollo de habilidades de liderazgo, así como de propiciar mejores capacidades institucionales, entre otros.

Actualmente el PNUD tiene sobre la mesa un listado de 17 objetivos de desarrollo, con motivo de hacer un *llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.

Se estipuló el año 2030 (Agenda 2030) como parámetro, ya que fue el año definido por los líderes mundiales en el 2015, para percibir los frutos de una serie de propósitos convenidos por estos, con la esperanza de hacer una diferencia notoria en el ya trillado campo de la pobreza, la desigualdad de género, el daño medio ambiental, etc.

Si bien esto puede sonar un tanto utópico, no se pueden desmeritar los esfuerzos de esta entidad por intentar brindar mejores condiciones de vidas a los ciudadanos del mundo. Estos 17 objetivos de desarrollo señalados se conciben como una unidad integrada, ya que el Programa considera la funcionalidad o el éxito de la Agenda 2030 siempre y cuando los países luchen por alcanzar no uno, sino varios objetivos a la vez.

La PNUD requiere la injerencia en el cumplimiento de estos objetivos tanto de los Estados miembros, así como de las empresas del sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos, todos por igual. Por ello, al mencionarse objetivos como fin de la pobreza, educación de calidad, agua limpia y saneamiento, acción por el clima, por mencionar algunos, no son acciones individuales, sino que responden a una sola encomienda. El objetivo sostenible número 17 es el que puede considerarse como la ligadura de todos los demás objetivos, pues corresponde específicamente al de alianzas para lograr objetivos.

Estas alianzas se componen de muchas aristas, ya que se pretenden desarrollar desde el punto de vista comercial, tecnológico, ambiental, de conocimiento y liderazgo. Véanse a continuación algunas de las metas que plantea el PNUD con el establecimiento de las alianzas:

- *Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.*

- *Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo.*
- *Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.*
- *Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo.*
- *Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.*

Tareas establecidas con miras a un alcance mundial, requieren acciones de calibre universal también. Una nación que actúa por si sola, solo obtiene beneficios a lo interno a lo mucho, pero mediante la consumación de las alianzas público-privada entre varios países se

pueden concretar logros mayores y con alcances prominentes en pro de grupos vulnerables de la sociedad y en aquellos países en vías de desarrollo.

Por su parte, la PNUD para la efectiva gestión de su labor, establece alianzas con ciertos grupos y personas alrededor del mundo que permiten que este Programa, ejecute de manera correcta el propósito para el que fuera creado.

Entre estas alianzas se encuentran; las celebradas con los Gobiernos, que con su aporte económico permiten la tangibilidad del trabajo del PNUD, el Sistema de Naciones Unidas, específicamente el *Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (GNUD) (en inglés), que provee guía y coordinación de las entidades de desarrollo de las Naciones Unidas a nivel mundial*, instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, sector privado, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil *como movimientos sociales, organizaciones de voluntariado, organizaciones de los pueblos indígenas, organizaciones conformadas por un gran número de miembros, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, así como comunidades y ciudadanos que actúan de manera individual y colectiva*, así como embajadores de buena voluntad y promotores que lo conforman básicamente personas del gremio artístico, cultural, del deporte y demás que pueden lograr una gran influencia entre la colectividad para la toma de acciones positivas con miras al progreso mundial.

3.3.2. Antecedentes

En la década de 1980 en los Estados Unidos, mezclar los servicios públicos y privados fue una propuesta que resultaba coherente con las ambiciones de la administración de Reagan de reestructurar el sector gubernamental para hacerlo más eficaz y rentable (Linder, 1999).

En la década de 1990, las APP alcanzaron altos niveles de popularidad en muchos países desarrollados, con respecto a una amplia gama de sectores sociales. Se organizaron numerosas asociaciones, centros de investigación y conferencias internacionales, así como actividades de asesoramiento y académicas, en torno al concepto de la APP.

Verger, Antoni y Moschetti, Mauro. (2017). Las Alianzas público-privadas como enfoque para las políticas educativas: múltiples significados, riesgos y problemas. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247327_spa.

Para el caso de América Latina y el Caribe, siempre se ha conocido que estas regiones a nivel mundial no poseen fortaleza económica ni índices de desarrollo muy sólidos, de ahí la insoslayable tarea de buscar alternativas funcionales para la comunidad que generen progreso económico y por ende calidad de vida a sus habitantes.

Aunque si bien lo anterior es cierto, para algunos países de la región no fue considerada apta la celebración de alianzas público-privadas, véase lo que señala al respecto el autor Javier Robalino Orellana en su artículo; *Las asociaciones público-privadas (APP):*

** una opción para contratación administrativa en Latinoamérica; (...) encontramos a otras Administraciones Públicas en proceso de tomar el control de actividades delegadas o concesionadas a la iniciativa privada. En otras palabras, estas Administraciones Públicas han decidido alejarse de un modelo en el cual el sector privado ha tenido un rol más activo. Entre ellas, encontramos los casos de Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Argentina.* Robalino Orellana, Javier. (2017). Los asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica. Recuperado de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/383>.

Las causas tal cual, parecen avivarse de las malas experiencias previas que han sufrido estos países, o tal vez, sea meramente por una cuestión de ideología política que se desean imponer estas prácticas perniciosas en detrimento del progreso del país.

Por un tema de prácticas erróneas en el pasado, podría de cierta manera justificarse el escepticismo de un país para emplear estos métodos, apartándolos por completo de ellos y dejando nuevamente en manos del Estado la responsabilidad de atender la maquinaria de la infraestructura pública y demás aspectos de interés colectivo. Este escepticismo puede ser evacuado, siempre y cuando se tomen buenas prácticas administrativas con buen sustento y respaldo en la materia, para que devuelvan la credibilidad al procedimiento.

La década de los 90 fue todo un *boom* para Argentina y Ecuador. Argentina optó por la privatización de muchos de sus servicios como lo fue el transporte, la minería, comunicaciones, etc. Un tiempo más tarde fue el turno de Ecuador, que ya para el año 1992

no solo se enfocaba la prestación o cesión de titularidad de servicios públicos por parte del Estado mediante la privatización, sino que de manera paralela también se dio la apertura de estos mediante la figura de la concesión.

En el 2002, Colombia tuvo su participación en el mundo de las alianzas público-privadas con la llegada del presidente Uribe al poder.

Independientemente de la cercanía geográfica entre estos países suramericanos, los modelos de alianza público-privados fueron y son empleados de distintas formas, entiéndase con ello, empleo o administración de actividades, que recaían únicamente en la potestad del Estado, pero que, a través de un consenso entre el sector público y privado, pasó este último a ejecutar los requerimientos del sector público quien se convierte en garante de las necesidades de la colectividad.

La experiencia de las Naciones Unidas sobre las ADEL se encuentra desde 1992, cuando por primera vez: fueron promovidas en Centroamérica por el Programa PRODERE. Bisceglia, Rosaria. (2013). Alianza público-privada Resultados de la Investigación sobre Enfoques y Experiencias. Recuperado de http://www.ilsleda.org/usr_files/documents/fydem_1-alianza_publico_privada_social_940277.pdf

En 1997 la Comisión Europea crea los Pactos Territoriales para el Empleo (PTE), un tipo de alianza público-privada para disminuir el desempleo y mejorar la economía de una

localidad o región, a través de la reunión, o facilitación de convergencia entre empresarios y fuerza de trabajo de la zona.

Se demuestra que este mecanismo de trabajo, denominado alianza y que se suscita entre estos dos sectores, no es algo nuevo, varias décadas respaldan su funcionalidad, por ende, su consideración e implementación no debiera demorarse más, en especial para un país con tanto déficit en la materia y que adicional está en aras de desarrollo como lo es el caso de Costa Rica.

3.3.3. Tipos

En su texto denominado *Alianza público-privada. Resultados de la Investigación sobre Enfoques y Experiencias*, su autora Rosaura Bisceglia, menciona dos tipologías de APP: las APPC que corresponden a los acuerdos contractuales entre el sector público y el sector privado y las APPI que más bien son acuerdos de tipo institucional entre los mismos sectores supra citados.

Las APPC

Las APPC son meramente de tipo contractual, señala también la autora que los más comunes en esta tipología son los contratos de servicios, los contratos de gestión también llamados contratos de operación y mantenimiento y los contratos de arrendamiento.

Las APPI

Sobre este tipo de alianza se hace especial énfasis en ser una *cooperación directa entre el socio público y el privado en un foro con personalidad jurídica*. Bisceglia, Rosaria. (2013). Alianza público-privada Resultados de la Investigación sobre Enfoques y Experiencias. Recuperado de http://www.ilsleda.org/usr_files/documents/fydem_1-alianza_publico_privada_social_940277.pdf.

Este tipo de asociación tiene una particularidad, la cual es la referente a la de la creación de una personalidad jurídica, misma que no se deja entrever en la alianza público-privada contractual (APPC). Según la definición brindada por el Poder Judicial de Costa Rica, por personalidad jurídica se entiende aquella: *Aptitud legal de una persona, entidad o empresa para ser destinatario de derechos y obligaciones*. Así como también indica que es *la que ostentan empresas, entidades y determinadas asociaciones, como titulares de derechos y sujetos con capacidad para obligarse*. Digesto de Jurisprudencia. (2019). Diccionario usual del Poder Judicial. Concepto de personalidad jurídica. Recuperado de https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc?query=personalidad+juridica&search_type=contains&limit=10&__ncforminfo=I0LfJTaDdUWj3NVszHByx2-s5PsfQZeUFbCAJnHoskbt0if-My4iZ5smrmYRiW9eTflfcAu3Z7Z02luu5DPQIsOgnn6cDRFES1UleV6J9Lz2DDXv04uKQjRWZh8FZgO-L8tz0D6qxeIj2unKRmZzkXDsp00rxAcNNIIEgrAFtFBLhDlxkrbbX6oqKWj52H6S49Q_wA8MsoY0QS-ZKfuZWdMezeD9bls1or1bmoH0Odd5ghnBfzZ8hw%3D%3D.

Dicha alianza conformada a través de la creación de una nueva institución, por decirlo de alguna manera; puede implementarse propiamente por los sujetos representantes de cada

uno de los sectores, o bien, que sea el sector privado quien de antemano añada la institución pero que corresponda al actor público, la supervisión, control o fiscalización de esta.

La (OIT, 2008) al respecto menciona: *Las asociaciones pueden dedicarse a actividades como la financiación o las donaciones en especie ofrecidas por las partes o entre las partes integrantes de la asociación; a la concepción y la ejecución conjunta de proyectos u otras actividades operativas; a la organización de reuniones o eventos, la realización conjunta de campañas de promoción o sensibilización, de investigaciones y publicaciones, el intercambio temporal de personal, o iniciativas para el intercambio o acopio de conocimientos o informaciones.* Oficina Internacional del Trabajo. (2008). Asociaciones público-privadas. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_090614.pdf

En cuanto a la Organización de los Estados Americanos; *La OEA reconoce la importancia de trabajar de la mano con las compañías privadas líderes en sus campos para apoyar la modernización de los catastros de la región. Desde el 2003, la OEA ha firmado acuerdos con multinacionales que han apoyado con donaciones de software, equipos, y asistencia técnica, además de colaborar en la creación de las herramientas que ofrece la Organización a la región.*

Organización de los Estados Americanos. (2010). Alianzas Público-Privadas. Recuperado de <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%ABblicaEfectiva/NPA/MuNetCatastro/PublicPrivateAlliances/tabid/1820/Default.aspx>.

El recurrir a la implementación de una alianza público-privada, comprende vastos ámbitos de cobertura, desde aspectos tecnológicos, sociales, culturales, laborales, y educativos, entre otros, son tomados como materia prima para el desarrollo de esta herramienta. De ahí la importancia de este instrumento, que ha demostrado a través del paso del tiempo su utilidad en la atención de una gran gama de necesidades concernientes al hombre y su entorno.

Retomando las categorías de alianza público-privada, específicamente sobre aquella ya comentada y conocida como APPI, se expone a continuación un tipo de trabajo intersectorial de gran valor, con la salvedad de estar un poco más alejado del contexto laboral o de salud y sumido de lleno en el área de la tecnología, se trata de los Parques Científicos y Tecnológicos. Este tipo de parque corresponde a una fusión tripartita gestada entre una universidad, la empresa privada y el gobierno. Su fin primordial es la innovación y el desarrollo tecnológico como puerta al mejoramiento económico de la nación.

(El Financiero, 2018) en su versión digital mostraba como titular; *Ciudad Tecnológica se gesta en el corazón de San José*, básicamente este reportaje consistía en una propuesta del gobierno local representado por la Municipalidad de San José, donde se esperaba arrancar en el periodo 2019-2020 con la construcción de este lugar, mismo que se esperaba albergara *empresas especializadas en Investigación y Desarrollo (I+D) e innovación; así como incubadoras y aceleradoras de emprendimientos y una sede del Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)*. El Financiero. (2018). Ciudad tecnológica se gesta en el corazón de San José. Recuperado de

<https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/ciudad-tecnologica-se-gesta-en-el-corazon-de-san/RMUGKVTPCBG6XPIDGOWIU7FE6Q/story/>.

El artículo indica que el alcalde del cantón de San José hace la salvedad de que lo que estaba en el foco de atención por aquel entonces (2018) era la búsqueda de financiamiento, ya que el proyecto rondaba los \$100 millones del mercado, y que a su vez se consideraba la opción de hacer una alianza público-privada para *echar a andar la iniciativa*.

Siempre sobre este tema, (La República, 2019) anuncia la nota; *Desarrollo de Ciudad Tecno avanza por buen camino*, y esto claramente es así, puesto que uno de los puntos estratégicos como es la Torre Universal donde se ubicarán varias de estas empresas, muestra un avance considerable en cuanto a sus instalaciones físicas, por su parte el reportaje señala además que la gigante china Huawei Technologies Co. asesorará el desarrollo de soluciones para la construcción de la ciudad inteligente entre Sabana Sur y Barrio Cuba. La República. (2019). Desarrollo de Ciudad Tecno avanza por buen camino. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/desarrollo-de-ciudad-tecno-avanza-por-buen-camino>.

Lo que se pretende demostrar con todo esto es el valor que trae aparejada consigo una alianza público-privada, independientemente de su temática, este modelo de desarrollo en labor conjunta por ambos sectores, bajo estrictas normas de manejo, solo puede traer beneficio a una comunidad y un país por la serie de aspectos positivos que de por sí ya traen previstas las alianzas.

Estados Unidos por su parte cuenta exclusivamente con un Consejo Nacional para la Asociación Público-Privada, con aproximadamente trece figuras contractuales. Robalino Orellana, J. (2017). Las asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica. Recuperado de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/383>.

Respecto a Europa, los tipos de alianza público-privada más comunes son:

- Operación y Administración (O&A)
- Diseño y Construcción (D&C)
- Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación, Mantenimiento y Transferencia (DCFOMT)
- Desarrollo y Financiamiento (D&F)
- Arrendamiento exento de impuestos
- Llave en mano

3.3.4. Alianzas público-privadas en Latinoamérica

Según la International Centre for Trade and Sustainable Development, América Latina y el Caribe (ALC) corresponden a la región más dinámica en cuanto a la promoción de alianzas público-privadas para el caso de infraestructura. Países como Brasil y México

son los que tienen la batuta en el tema de inversión en infraestructura pública mediante APP con un 47% y un 15% respectivamente.

La siguiente imagen muestra el número de proyectos atendidos mediante el modelo de APP durante el 2017 en la región ALC. El sector electricidad fue el que mostró mayor demanda, por su parte las tecnologías de información y comunicación son las que menor implementación tuvieron entre los países señalados.

Número de proyectos de APP en ALC por países y sectores	Número de proyectos de APP en ALC por países y sectores									
	Pais/Sector	Electricidad	Gas Natural	Carreteras	Trenes	Puertos	Aeropuertos	A&S	TIC ^a	Total
Argentina	64	11	45	19	16	4	19	1	179	10
Bolivia	2	2	0	3	0	1	2	1	11	1
Brasil	513	21	72	20	58	20	148	8	860	47
Colombia	14	8	58	2	12	9	52	1	156	9
México	61	36	79	8	30	6	53	6	279	15
Ecuador	9	0	7	0	4	3	4	0	27	1
Perú	62	3	21	7	3	4	8	3	111	6
ACyC ^b	152	0	18	2	22	6	8	4	212	12
Total	877	81	300	61	145	53	294	24	1835	
% sector	48	4	16	3	8	3	16	1		

Fuente: elaboración propia en base a ppi.worldbank.org (datos hasta julio de 2017)
a. Tecnología de la Información y Comunicación
b. América Central y el Caribe

Figura III. Fuente: International Centre for Trade and Sustainable Development

México

En cuanto a México se refiere, el importante auge que demuestra el país en la implementación de las alianzas público-privadas se debe en parte al recurso profesional e

institucional que se detecta en el país para propiciar relaciones contractuales entre el Estado y el sector privado de manera certera y especializada en materia de obra y servicios públicos.

Se percibe de primera entrada la preparación y dominio que se tiene de los elementos fundamentales de este tipo de contratación, por lo tanto, no es un asunto que se toma a la ligera o siguiendo un patrón de prueba y error a ver que resulta de ello.

Como ejemplo de la especialización con la que cuenta el país, existe en México el Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada. Este centro tiene como finalidad:

1) desarrollar capacidades legales, institucionales y técnicas;

2) brindar asistencia técnica y,

3) diseminar conocimientos y lecciones aprendidas en esta materia. Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada. Quienes somos. Recuperado de <http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/quienessomos.html>

Así mismo en la página web de *Proyectos México, Oportunidades de Inversión*, se muestran datos tanto generalizados como detallados de proyectos en marcha y proyectos nuevos. Básicamente México ha desarrollado una plataforma completa de capacitaciones, asistencia técnica, documentación de relevancia, entre otros, la cual se pone a merced de los interesados para facilitar y promover la creación de alianzas estratégicas entre el sector público y sector privado de manera sólida, eficiente y eficaz.

Este país se muestra como una excelente opción ante el mundo para invertir en infraestructura, inclusive las obras que promueven, van más allá de las que se requieren para cubrir las carencias básicas de infraestructura pública, sino que expanden a proyectos funcionales para la sociedad pero también están direccionadas a favor del turismo, se proyectan como novedosos y atractivos, como lo es el Tren Maya, que *consiste en proporcionar el servicio de que interconectará las principales ciudades y zonas turísticas de la Península de Yucatán, el cual tiene como objetivos impulsar el desarrollo socioeconómico de la región y las comunidades locales, fortalecer a la industria turística en México, fomentar la inclusión social y la creación de empleo.* Proyectos México. Oportunidades de Inversión. (2020). El Tren Maya. Recuperado de <https://www.proyectosmexico.gob.mx/>.

Según la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) del gobierno de México, actualmente existen 83 proyectos de obra pública en proceso; 48 corresponden a proyectos de autopista y carreteras, 12 marítimos, 11 a aeropuertos, 9 ferroviarios y 3 de telecomunicaciones. Por su parte la totalidad de proyectos culminados asciende a la suma de 154 casos.

De los datos consultados para obra pública en este país en el periodo del 2013 a los 2018 referentes a obra pública y con estatus de contrato terminado, se registran 578 proyectos que abarcan las modalidades de; licitación pública, invitación de 3 oferentes, y adjudicación directa. Con un aporte federal en solo 10 de esos 578 casos.

La gran mayoría de los contratistas a los cuales se les adjudicaron los proyectos corresponden a sociedades anónimas de capital variable o S.A. de C.V. así como a otro pequeño grupo fue adjudicado a personas físicas. Según el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), para el 2015 México comprendía una población de 119.938.473 personas, lo cual es aproximadamente 23 veces más la población de Costa Rica.

Claramente no se puede comparar la magnitud de la necesidad de obra pública entre ambos países pues por razones obvias va a diferir, pero si se puede entrever lo usual que es para el Gobierno Mexicano la implementación de las alianzas público-privadas en cuanto a obra pública se trata, ya que claramente el presupuesto estatal o federal es básicamente nulo comparado con la cantidad de proyectos concluidos sin estas contribuciones.

Chile

Por su parte el país suramericano de Chile es otro de los considerados a nivel regional con una fuerte vocación por las alianzas público-privadas para la atención de sus adquisiciones estatales.

Nuevamente, el tema del dato poblacional de Chile excede en gran medida a Costa Rica, no al volumen de México, pero no por esto representa un rubro insignificante. Una proyección del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) indica, que, sobre la proyección realizada para el 30 de junio del 2019, el total de habitantes en el país chileno

sería de 19.107.216, una cifra bastante considerable, por ende, los proyectos de infraestructura, servicios y demás deben ir acorde a la colectividad con la que dispone el país.

Referente a las licitaciones publicadas en *mercado público*-el sitio de compras de este país- para el año 2020, se muestra una totalidad de 3003 líneas con un número de licitación asignado, esta es una cifra bastante ambiciosa ya que en algunas de estas líneas se dividen en otras tantas más para acaparar otros detalles de bienes o servicios.

Los tipos de adquisiciones se clasifican como licitación pública, licitación privada, y otras denominadas como licitación de servicios. Así mismo, los organismos contratantes que se extraen de dicha lista van desde la Armada de Chile, centros de Salud, hospitales, centros educativos, oficinas con competencias forestales o ambientales, municipalidades, universidades, entre otros.

Las compras públicas son ejemplos palpables de alianzas público-privadas, donde el sector privado tiene a su haber un asidero de opciones factibles y expeditas de gran valor y utilidad para los Estados, con el único requisito de que, para poder hacer uso de ellas, debe existir un interés colectivo de por medio que precise ser abordado por la Administración Pública.

Usualmente este tipo de adquisiciones son las que cubren las necesidades cotidianas y básicas de los Estados y las instituciones que los conforman, pero no por ello se descartan aquellas compras que un gobierno perpetra cuando se enfrenta a situaciones de urgencia o

emergencia nacional que emergen súbitamente, donde la demanda de bienes y servicios de los Estados se vuelve mayor a la habitual y en tiempos más cortos por no decir inmediatos.

Véase el referente actual; la pandemia mundial por el COVID-19. En el caso de Chile, se encuentra de manera reciente en su portal de compras públicas, específicamente para el mes de abril del 2020, solicitudes para adquisición de equipo personal médico como; mascarillas, guantes, escudos faciales, cubre botas y demás. Estas líneas ocupan los primeros lugares y las razones son obvias.

El desabastecimiento de este tipo de equipo no es solo problema de este país suramericano, sino que es de alcance mundial, por concebirse como la indumentaria básica que protege al personal de salud del Estado que debe lidiar con esta enfermedad de primera mano en resguardo de la salubridad nacional.

Por ello, más allá de la obtención del equipo mediante la figura de la licitación. Hay ejemplos como el del asiático de China que voluntariamente su gobierno y sector privado, se han acercado a donar este tipo de materiales a otros países en estado crítico o propensos a estarlo.

Chile se vio favorecido de esta manera al recibir *60 ventiladores mecánicos, más de 160.000 mascarillas y otros elementos de protección, donados en China por personas y empresas, para hacer frente a la emergencia sanitaria generada por la COVID-19*. CGTN en español. (2020). El Gobierno de Chile recibe una donación de empresarios chinos.

Recuperado de <https://espanol.cgtn.com/n/2020-05-21/DJEccA/el-gobierno-de-chile-recibe-una-donacion-de-empresarios-chinos/index.html>.

Fuera del tema de urgencia, se hayan en el portal chileno también, las licitaciones para otros proyectos como lo son; infraestructura en estadios municipales, mantenimiento de equipos industriales, adquisición de material didáctico, de herramientas, arrendamiento de vehículos, y muchos más.

Chile clasifica algunas de sus licitaciones mediante rubros con las siglas UTM, la cual corresponde a; *Unidad Tributaria Mensual (UTM): Unidad definida en Chile que corresponde a un monto de dinero expresado en pesos y determinado por ley, el cual se actualiza en forma permanente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se utiliza como medida tributaria.*

Servicio de Impuestos Internos. Diccionario Tributario Contable. Recuperado de [http://www.sii.cl/diccionario_tributario/dicc_u.htm#:~:text=Unidad%20Tributaria%20Mensual%20\(UTM\)%3A,se%20utiliza%20como%20medida%20tributaria](http://www.sii.cl/diccionario_tributario/dicc_u.htm#:~:text=Unidad%20Tributaria%20Mensual%20(UTM)%3A,se%20utiliza%20como%20medida%20tributaria).

Por ejemplo, al desplegar los filtros respecto a los tipos de adquisición se obtienen: Licitación pública inferior a 100 UTM, Licitación Privada Inferior a 100 UTM, Licitación Privada Mayor a 5000 UTM, Licitación Pública igual o superior a 1.000 UTM e inferior a 2.000 UTM (LP). Estas categorías tienen cierta similitud con las que se utilizan en Costa Rica, donde la Contraloría General de la República cataloga las licitaciones o tipo de contratación según el presupuesto autorizado por institución estatal, las más comunes son;

las licitaciones en públicas, abreviadas y contratación directa u otras modalidades, cuando así lo requiera el objeto o servicio de la contratación.

A partir del año 1990 Chile se convierte en un país demócrata nuevamente, y aparejado a este hecho, la Administración toma rumbos para intentar modernizarse en varios campos, incluido el correspondiente a obra pública. El Gobierno chileno es enfático en hacer ver la importancia y utilidad de las alianzas público-privadas, ya que sin ellas hubiera sido imposible abarcar la demanda de infraestructura pública que el país necesitaba y necesita hoy día.

El Túnel El Melón, es la obra emblemática de este país al catalogarse como la primera en darse en concesión en abril del año 1993, *un proyecto de una longitud total de 5,19 kilómetros, de los cuales 2,52 kilómetros corresponden al túnel.*

Dirección General de Concesiones. Ministerio de Obras Públicas de Chile. Primera Concesión Túnel El Melón. Recuperado de <http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/detalleExplotacion.aspx?item=27>.

Mas de 20 años bajo el uso de este mecanismo demuestra la capacidad del Estado para dotarse de obra pública empleando esta vía.

En este lapso de poco más de 20 años, 82 contratos se han suscitado a lo largo del territorio chileno divididos en distintas etapas. Al parecer los resultados han surtido tal efecto que consideran seguir trabajando bajo esta vía.

Seguido a la inaugural obra del Túnel El Melón fueron publicadas licitaciones también para las carreteras denominadas; *El Camino de la Madera y Ruta Puchuncaví-Nogales*.

Debido a la situación política por la que atravesó Chile hasta finales de la década de los 80, tuvo que desplegarse un esfuerzo muy grande en el país a partir del año 90, para implementar políticas públicas que dieran un giro de 180 grados al corroído panorama que se vivía. Otro gran reto fue el tener que lidiar con el desconocimiento del sector privado, así como con los actores financieros en el desarrollo de obras públicas por este método de contratación.

La gran labor puesta en marcha por el país del sur demuestra hoy día un sistema de concesiones bastante maduro y con amplia experiencia, que inclusive ha llevado al final del término de la concesión (23 años) el proyecto del Túnel El Melón. Iniciándose en el año 2015, la licitación para la segunda parte de éste, la cual se adjudicó en el 2016 al grupo licitante BELFI-CONPAX-AURA, con motivo de aumentar la capacidad vial y que consiste básicamente en la construcción de un túnel aledaño al existente. En esta ocasión, el plazo para la concesión fue de 15 meses.

Según (chilereports, 2019) del Gobierno de Chile, en su nota publicada en diciembre del 2019; el programa del Ministerio de Obras contempla inversiones por más de US\$ 20 mil millones para el período 2018-2022, de los cuáles US\$ 3.500 millones se concretaron en

2019. Además, señala que para el 2020, se licitarán 11 proyectos por US\$ 3.238 millones, los que implicarán el desarrollo de autopistas, hospitales e infraestructura pública.

El siguiente es un cuadro informativo extraído de la *cartera del llamado a licitaciones 2019-2013* mismo que contempla una serie de proyectos de forma global para diversas necesidades de infraestructura que requería el país para ese espacio de tiempo.

Categoría	Inversión Total (US\$ mm) ⁽⁴⁾	Total de Proyectos
Autopistas ⁽¹⁾	9.537	22
Hospitales	2.616	18 ⁽²⁾
Tranvías y Teleféricos	890	5
Embalses	823	2
Aeropuertos	406	6 ⁽²⁾
Otros ⁽³⁾	225	6
Total	14.497	59

Figura IV. Dirección General de Concesiones. Ministerio de Obras Públicas de Chile

Indiferentemente de la densidad poblacional de Chile o su extensión territorial, es de notable importancia la gestión para la inversión de obra pública gestada a través de los años.

Mediante Ley N° 21.044 publicada el 25 de noviembre del 2017 se crea en Chile la Dirección General de Concesiones (DGC) la cual *es la entidad encargada del estudio, estructuración contractual, licitación, construcción y supervisión de la operación y mantenimiento de los proyectos de infraestructura concesionada, y sus servicios conexos.* Dirección General de Concesiones. Ministerios de Obras Públicas de Chile. (2019). Informe

Trimestral octubre-diciembre 2019. Recuperado de http://www.concesiones.cl/Documents/2019/INFORME_4_Trimestre_2019.pdf

Se resalta por parte de esta entidad, la importancia de potencializar las alianzas público-privadas para el efectivo desarrollo del sistema de concesiones en el país, que es la razón de ser de esta Dirección.

De este mismo informe se extrae que, al cierre del año 2019, existen 74 contratos de concesiones vigentes en distintas etapas, lo cual es una muestra de porque Chile se considera a nivel regional como uno de los líderes en el tema de desarrollo de infraestructura pública.

Un aspecto sumamente valioso, es traer a colación el tema de la transparencia. México y Chile direccionan esfuerzos para ofrecer a la ciudadanía en general datos completos y detallados de cuales adquisiciones se están realizando, tanto en números, como en etapas, inversión, procedencia de los recursos, adjudicaciones, contratistas y demás a fin de que los medios y la ciudadanía en general puedan dar seguimiento a estas inversiones. Todo esto como se señaló, fortalece la claridad en las compras públicas y el incremento del valor público por parte de la ciudadanía como parámetro calificador.

3.3.5. Alianzas público-privadas en el Caribe

República Dominicana

Incursionando un poco en el Caribe, se encuentra República Dominicana. Consultando el sistema de compras públicas de este país, *compras dominicanas*, se puede diferenciar la modalidad de las adquisiciones en las siguientes clasificaciones: compra directa, compras menores, compras por debajo del umbral, licitación pública, licitación privada/restringida, proceso de excepción, sorteo de obras y subasta inversa.

Respecto al término umbral, este corresponde a; *Montos que determinan el procedimiento de selección a aplicar en un proceso de compra o contratación*. Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. Compras Dominicana. (2020). Recuperado de <https://www.comprasdominicana.gob.do/web/guest/umbrales>.

Las instituciones solicitantes varían desde los centros de salud, cuerpo de bomberos, fondos para desarrollo agropecuarios, Procuraduría General de la República, Cámara de diputados, Ministerio de Defensa, Consejo Nacional de Drogas, etc. Así como también los insumos que se publican van en la búsqueda de suministros de lavandería, tonners para impresoras, muebles y equipo de oficina, vehículos, electrodomésticos y demás.

Según la página web Transparencia Fiscal de la República Dominicana, las contrataciones públicas se clasifican en las ejecutadas con presupuesto propio de la

Administración, así como otro grupo denominado contrataciones públicas para proyectos con recursos externos.

Referente al año 2019 las contrataciones llevadas a cabo por la Administración Pública con sus propios recursos, corresponde a una totalidad de 43.533 contratos para la Administración Central, 2209 por instituciones de la seguridad social y 16.228 por instituciones públicas descentralizadas y autónomas no financieras. De igual forma para el mismo periodo 2019, las contrataciones públicas con proyectos con recursos externos ascienden a la suma de 1.105 contratos, únicamente para el apartado de Administración Pública.

Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal de la República Dominicana. (2020). Recuperado de <https://www.transparenciafiscal.gob.do/web/guest/contrataciones-p%C3%BAblicas>.

Las contrataciones públicas en República Dominicana son en mayor rango desarrolladas con recursos internos, lo cual de cierta forma se arraiga a un sistema de contratación tradicional, por no ser el capital externo, el principal impulsador de proyectos requeridos por la Administración.

Para el caso del Ministerio de Obras y Comunicaciones de República Dominicana, se suscribieron para este periodo una totalidad de 1.310 contratos, que suman la cantidad de 19.526.444.721 pesos dominicanos.

Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal de la República Dominicana. (2020). Recuperado de <https://www.transparenciafiscal.gob.do/es/web/guest/contrataciones-p%C3%BAblicas1>.

Lo anterior equivale a una inversión de \$356.708.115,14 o ₡201.418.726.253,00; con lo que se supone es presupuesto nacional. Las adquisiciones para este Ministerio van desde artículos de seguridad, aires acondicionados, tickets de combustible, rehabilitación y construcción de nuevos módulos en centros educativos, alimentación, etc.

La Dirección General de Caminos y Carreteras perteneciente al Ministerio de Obras y Contrataciones de este país, permite confirmar que efectivamente su misma Administración es la que se encarga de atender el tema de infraestructura vial como lo son las carreteras, obsérvese a continuación algunas de las principales funciones de esta Dirección:

- *Construir y reconstruir puentes, carreteras, autopistas y caminos vecinales incluyendo sus obras conexas y accesorias.*
- *Solicitar la ayuda o cooperación de los residentes o propietarios de las zonas rurales beneficiadas para llevar a cabo las labores relativas a los proyectos de construcción o mejoramiento de carreteras y caminos vecinales.* Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de República Dominicana. (2020).

Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales. Recuperado de <http://www.mopc.gob.do/nosotros/dependencias/carreteras-y-caminos-vecinales/>.

Este último punto es un tanto curioso y llama sobremanera la atención, ya que de cierta forma se plantea una relación de colaboración Estado-ciudadanos para fortalecer un vínculo de ganar-ganar, donde la Administración se beneficia de la mano de obra u otros aportados por los residentes de donde se esté construyendo el camino o carretera, y los vecinos del lugar claramente con su colaboración, serán compensados con nuevos y mejores rutas para movilizarse en la región. Aquí podría concebirse la idea de una alianza público-privada entre la Administración y el Administrado como una relación de cooperación.

La explotación minera es parte de las actividades que el Estado de República Dominicana otorga en concesión, tanto para explotación metálica como no metálica. Según registros de la Dirección General de Minería de este país al 31 de octubre del 2019 se contabilizan 3 proyectos localizados en la Reserva Fiscal donde el Estado Dominicano figura como el titular de estas. Esto es un rubro mínimo comparado a los 104 proyectos en manos de particulares para su explotación para este mismo periodo. En un conteo general para el periodo 2017 se determinan un listado de 3805 derechos de explotación de minería, entre los cuales se encuentran las del Estado Dominicano o Reserva Fiscal, metálica explotación otorgada, metálica exploración en trámite, no metálica explotación otorgada y no metálica exploración en trámite.

3.3.6. Alianzas público-privadas en África y Asia

África

El continente africano usualmente es pregonado por sus áridas condiciones climáticas, su pobreza, por la ausencia de circunstancias favorables para brindar la atención básica a los requerimientos de salud que sus habitantes necesitan, pero sobre todo por sus deficientes mecanismos gubernamentales para atacar el hambre extrema que azota a los habitantes de algunos países de la región. Por eso los organismos internacionales como la ONU, en sus distintas colaboraciones, se postula como uno de los más avocados en intentar paliar esta situación.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco de su agenda 2030, tiene a su haber los objetivos y metas de desarrollo sostenible para procurar erradicar por completo amenazas mundiales de este tipo, pero únicamente será posible siempre y cuando la colaboración entre naciones mediante las alianzas público-privadas así lo permitan.

Según un estudio del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, respecto a las alianzas público-privadas en la horticultura orientada a la exportación en África Oriental, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, el Gobierno de los Países Bajos *facilitó un programa de alianza público-privada para la creación de capacidad y acceso a los mercados en el sector de la horticultura orientada a la*

exportación en cinco países de África Oriental (Etiopía, Kenya, Tanzania, Uganda y Zambia). Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012). Alianzas público-privadas para mejorar la capacidad MSF: ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de este enfoque cooperativo? Recuperado de https://www.standardsfacility.org/sites/default/files/STDF_PublicPrivatePartnerships_SP_0.pdf.

Este tipo de colaboraciones, basadas en la naturaleza de las actividades de los países beneficiados, así como en sus fortalezas, conocimientos y experiencias son las que deben ser reforzadas mediante alianzas con aquellos gobiernos o entidades que posean los mecanismos necesarios para realizarlos, y darles el empuje que necesitan para salir a flote en ese conglomerado de carencias sociales y administrativas en la que muchos países africanos están sumidos en pleno siglo XXI.

Es muy común que la celebración de alianzas o convenios vaya enfocada a mejorar las condiciones básicas de vida y laborales de los ciudadanos de estos países. Véase el caso de la mesa redonda sobre *“El futuro de la salud en África”* organizada el 23 de enero del 2018 y promovido por el Geneva Graduate.

Esta actividad dejó al descubierto la ineficiente atención estatal en problemas de salud de la población africana, inclusive hace alusión a la permanencia de ciertas enfermedades en el continente que ya han sido erradicadas en otros países. No por el hecho de que las

autoridades gubernamentales desatiendan a sus propios pobladores ante sus requerimientos de salubridad, quiere decir que los organismos internacionales deban de hacerse de la vista gorda sobre ello.

Hay numerosas fundaciones u ONG's que consideran poco o nada viables la ejecución de las APP, inclusive en temas de salud, porque alegan que la responsabilidad de atender estos temas recae únicamente en los gobiernos, y que incursionar en una alianza de este tipo tiene repercusiones, con otros intereses que van más allá que los de una simple colaboración desinteresada para los países en riesgo. Pero es bien sabido que, aunque una nación destine eficientemente sus recursos a atender los bienes y servicios públicos que requieren sus ciudadanos, sus recursos son limitados e insuficientes.

Esta numerosa lista de problemas en el continente africano está latente, es vigente, y no puede esperar. Con esto no se quiere dar a entender que cualquier acción pública o privada justifica una intervención ilícita, disfrazada de colaboración, en detrimento de las soberanías de los pueblos o derechos humanos y fundamentales de las personas.

Las alianzas se constituyen en opciones factibles y por ende más expeditas, al poder gestionarse en un menor plazo y sin mayores trabas, la coordinación de ayudas entre los gobiernos, fundaciones, sector civil, empresas, entidades internacionales y otros para que se mejoren los accesos a aspectos tan básicos como la alimentación, a fuentes acuíferas, creación de centros hospitalarios con atención adecuada y medicamentos necesarios para las

enfermedades actuales, el acceso a mejores equipos y técnicas agrícolas y amigables con el ambiente, entre otros.

Asia

Corea del Sur

Existe un dato muy curioso respecto del país del este asiático, Corea del Sur, y aunque si bien es un país próspero económicamente hablando, contrario a su vecino, Corea del Norte, el primero tiene un fuerte arraigo por el nacionalismo y de cierta forma un racismo que los hace auto considerarse una raza superior y que por lo tanto coexiste con un hermetismo como forma de proteger su “pureza” racial, lo que ha llevado inclusive a provocar una especie de barrera con los extranjeros.

Por esta situación, *en 2007, una convención de la ONU para eliminar el racismo instó a Seúl a prohibir el uso de esa terminología alegando que "el énfasis puesto en la homogeneidad étnica de Corea puede representar un obstáculo para la promoción del entendimiento de la tolerancia y la amistad entre los diferentes grupos étnicos y nacionales que viven en su territorio"*. BBC. (2018). Corea del Sur: el lado oscuro de uno de los países más prósperos de las últimas décadas. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44874358>.

El tema de refugiados inclusive ha sido de gran debate, ya que las políticas antinmigración de Corea son bastante fuertes y provienen fundamentalmente de un sentir generalizado de la población. Según datos de la *bbc.com*, de acuerdo con un reporte del *Foro Económico Mundial*, que usa datos de *Amnistía Internacional* de 2016 (los más actuales), el país asiático dista en más de 20 puntos de otros como *Alemania, España, Reino Unido* o incluso de la vecina *China* a la hora de recibir refugiados. Todo esto hace cuestionar seriamente la capacidad y las estrategias del país para establecer alianzas público-privadas con sus homólogos en vista de la visión limitada y un tanto ajena de las realidades sociales que se palpan en el mundo.

Aunque hay muchas teorías sobre el éxito de Corea del Sur, no hay nada concreto que respalde este hecho. Muchos académicos aducen esto al fortalecimiento de la educación de su gente, otros dicen que también fueron las importantes ayudas estatales a sectores claves de la economía, inclusive, aspectos como exigir a los ricos del país a que invirtieran en la industria de la nación parece haber sido un método implementado allá por los años 60 bajo el mando de *Park-Chung Hee*.

Esto da una sugerencia de que el auge vivido por este país asiático se ha dado a través de acciones a lo interno de la nación, pero realmente es la manera en que se logró consolidar, primeramente, para luego colocarse en una posición que se hiciera atractiva a los foráneos para invertir. Tal es así que el portal de la revista *España Exportación e Inversiones (ICEX)* anuncia que la inversión extranjera en Corea del Sur batió récord en 2018. *ICEX. España Exportación e Inversiones. (2019). La inversión extranjera en Corea del Sur batió récords en*

2018. Recuperado de <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/noticias/NEW2019810525.html?idPais=KR>.

Aunque el panorama para el 2019 no fue tan favorable, en los años previos se indica un crecimiento paulatino de la misma.

Se concibe la inversión extranjera indirecta realizada por Corea en otros países, principalmente en el sector privado, como lo es en el caso de México y muy específicamente en el ámbito comercial y los sectores predominantes como lo son el automotriz, el de manufactura avanzada y el de logística. Milenio. (2018). Lidera NL en atraer inversión de Corea. Recuperado de <https://www.milenio.com/negocios/lidera-nl-en-atraer-inversion-de-corea>.

En el 2018 el International Centre for Trade and Sustainable Development señaló a América Latina y el Caribe como regiones de interés por parte Corea del Sur para invertir. Por ejemplo, se estipuló la importancia de establecer negociaciones entre el MERCOSUR y el país asiático para *incrementar el intercambio comercial entre los países con un tratado que liberalice no sólo los flujos comerciales y de servicios, sino también áreas como compras gubernamentales, propiedad intelectual y comercio electrónico*. Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Corea del Sur intensifica su interés comercial en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://conexionintal.iadb.org/2018/07/03/corea-del-sur-intensifica-su-interes-comercial-en-america-latina-y-el-caribe/>.

La capacidad económica de Corea del Sur es basta, evidentemente su enfoque es mas de tipo comercial, pero no por ello está totalmente dedicado a este sector. De ahí la importancia de establecer relaciones o alianzas entre sectores público y privados para aprovechar las ventajas tecnológicas, económicas y de conocimiento que caracterizan al país, que de paso pueden fungir como mecanismos de aprendizaje para el desarrollo de las propias economías locales.

En cuanto a Costa Rica se refiere, se promovió por parte de este, la firma de un Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur en el año 2019, consolidándose como el segundo país centroamericano en establecer relaciones comerciales con el asiático, aunque básicamente fuera negociado con la región centroamericana, a excepción de Guatemala que lo suscribió de forma bilateral.

La nación de Corea del Sur *es una importadora neta de alimentos y productos agrícolas. Además, es reconocida a nivel mundial por su liderazgo global en innovación y en la capacidad de incorporar tecnologías digitales de punta en sus productos y procesos de manufactura.* Presidencia de la República de Costa Rica. (2019). Costa Rica firma TLC con Corea del Sur y abre oportunidades al sector agro. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/03/costa-rica-firma-tlc-con-corea-del-sur-y-abre-oportunidades-al-sector-agro/>.

Corea del Sur se suma a la lista de convenios que Costa Rica ha establecido con diferentes países del mundo, lo cual bajo parámetros de equidad e igualdad y competencia

justa permiten mayor apertura al país, a sus productos de diversa índole, mayores oportunidades laborales para sus ciudadanos y un mejoramiento de la economía nacional a través de la generación de mayores exportaciones.

Este tipo de alianzas no se detienen en beneficios para los gobiernos, sino que se expanden hacia muchos sectores de la sociedad, inclusive el sector privado es el que más disfruta de las consecuencias de este tipo de alianzas y colaboraciones internacionales, siempre y cuando se haya pactado en términos igualitarios y recíprocos.

China

Tratar temas como la nutrición son comunes en Asia, y gestarlos a través de alianzas-público privadas es también usual. En junio del 2019 South Asia Food Nutrition Security Initiative (SAFANSI) organizó la Iniciativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Asia Meridional a fin de desarrollar el tema de los sistemas alimentarios sensibles a la nutrición de alto impacto y representación insuficiente en Asia Meridional. Scaling Up Nutrition. (2019). Las alianzas público-privadas como un medio para promover una mejor nutrición en Asia Meridional. Recuperado de <https://scalingupnutrition.org/es/news/las-alianzas-publico-privadas-como-un-medio-para-promover-una-mejor-nutricion-en-asia-meridional/>.

SAFANSI pertenece al Banco Mundial y para la ejecución de dicha mesa redonda se contó con la participación de representantes de los gobiernos, sector privado, sociedad civil

e instancias internacionales todo con el objetivo de promover la colaboración entre sectores para atacar el tema de la malnutrición y hambre en este sector.

Hablar de infraestructura en China no se puede limitar a pequeñas obras u otras tantas de tipo simbólico. Este gigante asiático es considerado por su poder económico alrededor del mundo, su capacidad de regeneración económica y para muestra de ello; la Nueva Ruta de la Seda. Un conjunto de obras públicas para detonar aún más su crecimiento económico con motivo de mejorar sus relaciones comerciales con los demás países del continente.

En una publicación de (BBC Mundo, 2017) se puede observar la magnitud de los proyectos que China ya tenía en marcha y otros prontos a desarrollarse. Visiblemente su expansión a través de su propio continente e inclusive al europeo demuestra el poderío económico de este país.

China actualmente cuenta con 20 líneas de tren de carga que se comunican con Europa, ahora la intención es la optimización de estas. Está entre sus proyectos también, la conexión por esta vía con ciudades localizadas al sur de su propio territorio y otras más allá, *si consigue ejecutar la obra y pone en marcha otras planeadas en Tailandia, Camboya o Vietnam, podría llegar a constituir una red panasiática que vinculara el país con el resto del sudeste asiático.*

Por sus buenas relaciones con Pakistán también brindaría colaboración con este país y desarrollará el puerto de Gwadar en el Mar Árabe. Pero sus ideas de expansión no se

limitan a su propio continente o al europeo, sino que se traslada también al continente africano donde nuevamente el ferrocarril tendrá una importante aparición interconectando ciudades en Kenia, por ejemplo.



Figura V. Fuente: DW.com

Se dice que el acercamiento que ha tenido China a establecer relaciones comerciales con América Latina se debe a la deserción de varios países de mantener lazos con Taiwán.

Países como Venezuela, Ecuador y Bolivia suman inversiones de China por una cifra de 70.000 millones de dólares. Desde 2009 hasta finales de 2016, Ecuador recibió unos 13.706 millones de dólares en inversiones chinas, y como contraprestación las empresas de ese país partían **con privilegio en las concesiones**. Portafolio. (2018). China, el gran socio

comercial de América Latina. Recuperado de <https://www.portafolio.co/internacional/china-el-gran-socio-comercial-de-america-latina-523092>.

Brasil, México y Argentina de igual forma han estado presentes en la lista de beneficios concedidos por el país asiático. Las exportaciones y la inversión extranjera para la atención de infraestructura pública y otros, son ejemplos de estos tipos de alianzas entre los distintos países de ALC. Por su parte Taiwán sigue manteniendo relaciones con Nicaragua, Honduras, Guatemala, y Uruguay se configura como el único socio de este país.

Participación de China en atención de obra pública en Costa Rica

Ampliación Ruta 32 Carretera Braulio Carrillo

En el año 2016 se anunció en el país la aprobación de un contrato para el proyecto de diseño, rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional N° 32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional N° 4 (Cruce a Sarapiquí) - Limón, suscritos entre el Consejo Nacional de Vialidad y las empresas China Harbour Engineering Company Limited y China Harbour Engineering Company de Costa Rica, S.A, por un monto de \$465.593.387,06, bajo la modalidad de suma alzada. Inicialmente el plazo para la ejecución fue establecido para 42 meses, pero aun hoy mediados de mayo del 2020 las obras no han concluido debido a una serie de prorrogas solicitadas por la empresa china.

Mediante ley N° 9293 se aprueba el financiamiento al proyecto rehabilitación y extensión de la ruta nacional N° 32 sección cruce ruta 4-Limón. La manera en que se pactó el financiamiento de las obras fue través de un convenio marco entre los gobiernos de ambos países, tal como lo señala el artículo 1° de la supra citada ley; *El Gobierno de la República Popular China conviene en que el Banco de Exportación e Importación de China ("el Prestamista") conceda una línea de crédito preferencial (en adelante se denomina " Crédito ") de una suma total no superior a seiscientos veintiocho millones (628.000.000,00) de yuanes de Renminbi a la República de Costa Rica, representado por el Ministerio de Hacienda ("el Beneficiario"), con el objetivo de financiar parte de los costos de la ejecución del Proyecto de Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No.32. El subsidio, que otorga el Gobierno chino al interés de este Crédito, será pagado directamente al Banco de Exportación e Importación de China. El plazo de dicho crédito será de 20 años a una tasa de un 2% anual.*

Los recursos aportados por el Eximbank de China corresponden a una suma de \$396 millones, mientras que los restantes \$96 millones son de aporte estatal.

Los resultados de esta alianza entre estos dos países parecen no haber marchado del todo bien, ya que la misma autoridad ministerial de esta cartera así lo ha logrado percibir. La orden de inicio se giró el 20 de noviembre del 2017, así las cosas, el proyecto debía entregarse el 04 de octubre de este año (2020), pero ante una solicitud de CHEC se prorrogó el plazo para el 27 de marzo del 2021.

Según el periódico nacional (Crhoy, 2020) el proyecto de ampliación de la ruta 32 cerró en enero con un rezago del 40.4% en el avance de las obras proyectadas. Si bien es menos de la mitad, contempla un rubro considerable que aún está pendiente de finiquitar.

Costa Rica no es el más experimentado o especializado país tratando de desarrollar proyectos de obra pública con sus propios recursos ni tampoco con aquellos externos, de eso se puede dar fe. Véase por ejemplo el tema de la planificación de este mismo proyecto de la Ruta 32, quizá se concibió que técnicamente éste podía ir avanzando, pero legalmente parece tener trabas impostergables que se traducen en dolores de cabeza.

En cuanto a expropiaciones se trata, en un reportaje de agosto del 2019 (La República, 2019) arroja el dato de que de las 400 expropiaciones que se requieren para la continuidad de la obra, solamente se ha concretado una, y esto fue, porque el dueño dio el bien inmueble en posesión voluntaria (*La entrada en posesión voluntaria se tramita entre tanto se termina el proceso de expropiación*). La República. (2019). “El atraso en la ruta 32 se debe a carencia de diseños finales”, gerente del proyecto. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/el-atraso-en-la-ruta-32-se-debe-a-carencia-de-disenos-finales-gerente-del-proyecto>.

Sorprende ver que este tipo de circunstancias ocurran cuando se suscriben contratos de este calibre, a nivel internacional y donde lo que se haga o se omita pueda perjudicar a

prácticamente a la ciudadanía del país como usuarios finales del mismo y por supuesto al desarrollo de mejores condiciones para la colectividad.

Esto es un aspecto de planificación. Es imposible que las obras continúen si no se han entregado los lotes expropiados a la empresa adjudicada para que atienda la parte que le corresponde. Esto es un asunto de lógica, que primero se resuelva el tema legal de los terrenos previo a la ejecución de las obras sobre ellos.

Las responsabilidades y riesgos en que incurren las partes contratantes deben ser estipuladas desde un inicio, a fin de ejecutar las cláusulas y sanciones que correspondan ante un eventual incumplimiento contractual y así evitar más contratiempos de los ya acaecidos.

La idea de optar por alianzas público-privadas es justamente mejorar o eficientizar el sistema actual de bienes y servicios públicos que provee el Estado, pero parece que se siguen incurriendo en falencias que atrasan el adecuado desenvolvimiento de los proyectos aun a través de los años. La creación de una institución especializada en concesión administrativa en el país es una necesidad impostergable.

Estadio Nacional de Costa Rica

Fue durante el gobierno de Oscar Arias Sánchez que se establecieron relaciones diplomáticas entre los gobiernos de Costa Rica y la República Popular de China, todo con la finalidad de proveer al país de un estadio de primer nivel. Este tipo de obra fue construida

mediante donación por parte del país asiático, que emanó en medio de una serie de acuerdos bilaterales celebrados por ambos países.

Dicha construcción tuvo una duración de 22 meses y fue ejecutada por la empresa china Anhui Foreign Economic Construction (AFECC) e inclusive la obra se entregó un mes antes de lo indicado. Se señala que el valor de la obra rondaba entre los \$88 y los \$110 millones. Estadio Nacional Costa Rica. (2019). Historia del Nuevo Estadio Nacional de Costa Rica. Recuperado de <https://www.estadionacionalcr.com/historia>.

3.3.7. Pros y Contras

Como es bien sabido, difícilmente un Estado a través de los planes propuestos por el gobierno que esté a la cabeza en un determinado periodo de tiempo, o por medio de los que hayan gobernado antes de éste, se logre la continuidad (de planes de gobierno previos) y cumplimiento a cabalidad de aquellos requerimientos económicos, sociales y políticos que urgen a un país. Al menos para el caso de Costa Rica es un asunto que cuando se pone en mesa de diálogo, muchos aspectos negativos, sino es que todos, son los que salen a relucir.

Corresponde a los gobiernos otorgar soluciones concretas en pro del mejoramiento de las condiciones actuales del país que representa, pero no tarda en postularse una idea innovadora y beneficiosa para la ciudadanía, cuando empiezan a supurar aquellas enfermedades tan propias de las que padece la Administración Pública como por ejemplo la corrupción, el nepotismo, el clientelismo, la violación al principio de legalidad, inexperiencia

de los mandos e instituciones claves, por mencionar solo algunas, logrando empañar los intentos de propulsar al país dentro de un escenario internacional más decente y competitivo.

Una serie de análisis y estudios por parte de expertos demuestran que Costa Rica por su mala gestión administrativa ha dado paso a que áreas claves en el desarrollo del país se detengan, y que a raíz de esto y con el paso de los años se acumulen las necesidades a tal punto que se vuelvan insostenibles. Un claro ejemplo de ello es el descuido en infraestructura pública que caracteriza al país, mismo que por no haberse atendido oportunamente, metafóricamente se torna en una bola de nieve que se acrecienta con el paso del tiempo.

Cuando la capacidad estatal gestada por el gobierno de turno alcanza su punto de inflexión, se echa mano a una valiosa herramienta –la decisión de su uso claro está, dependerá de la amplitud de visión de quienes ostenten los altos mandos de la nación-, ya conocida y muy trabajada en otras regiones del mundo llamada; la alianza público-privada, misma que consiste en la unificación de esfuerzos entre dos o más sujetos, necesariamente uno de carácter público y el otro privado. Este tipo de alianza para que se torne atractivo y funcional para las partes debe proveer un beneficio recíproco donde ambos sujetos se favorezcan, pero no es tampoco la regla, ya que muchas alianzas también son de colaboración y no puramente lucrativas.

Pros

Nuevamente la autora (Bisceglia, Rosaria, 2013), enumera una serie de características propias de las alianzas público-privadas demostrando el lado positivo que conlleva la celebración de este tipo de alianzas en este caso en particular para lo que concierne a infraestructura pública o servicios en un determinado país:

1. Mejora la prestación de servicios

Esto se debe principalmente a que al no estar centralizada toda la ejecución de un proyecto (s) o prestación de servicios en manos del Estado, es más factible que en un mismo o continuos periodos de gobierno se desarrollen varios proyectos por parte de una o varias entidades privadas, o que al menos se dé el inicio a los mismos con miras a concretarse en un futuro cercano.

La idea con esto es que el Estado se dedique principalmente a la fiscalización de las obras y servicios ofrecidos, pero no que participe de lleno en el bastimento de estos.

2. Mejora la relación costo-eficacia

Respecto a esta relación costo-eficacia, los egresos gestados desde las arcas estatales para el tratamiento de proyectos públicos van a verse mermados. Uno de los puntos favorables de celebrar una alianza público-privada es el tema del financiamiento, ya que es

esperable que el mismo sea obtenido por el sector privado, o se provea de manera conjunta con participación del Estado.

Con esta modalidad se da entonces una transición de la totalidad de la responsabilidad económica contenida por el Estado para afrontar la obra o servicio, a una responsabilidad total o parcial por parte del sector privado para la adquisición del recurso económico.

3. Aumento en la inversión en infraestructura pública

Como se señaló en el punto anterior, el financiamiento casi que de manera certera provendrá del aporte privado, esto facilita no solo el desarrollo de un único proyecto, sino que, además, y, por ende, que se atiendan de manera paralela varios proyectos en un mismo periodo de tiempo o por lo menos en plazos más cortos.

4. Reduce el riesgo del sector público

Al cumplir el Estado un rol de propietario y fiscalizador básicamente, respecto de la obra dentro de la relación público-privada que se ejecute, el riesgo que eventualmente recaía en el Estado bajo el sistema tradicional de contratación de obra y servicios, ya no será totalmente responsabilidad del gobierno en cuestión, sino que gran parte de la misma se trasladará a su socio del sector privado como consecuencia de la serie de etapas que deberá asumir dentro del proyecto propuesto y por la estructura misma de la alianza que la caracteriza.

5. Entrega de proyectos de inversión en menos tiempo

Un proyecto de infraestructura pública bien planificado y bien diseñado debiera ser ejecutado sin más preámbulos y en el tiempo que se determinó desde su inicio, pero como en la realidad esto no sucede así, al menos para Costa Rica, se observa por ejemplo la extensión de plazos para la entrega de las obras, así como la aprobación de adendas para dar cumplimiento a aquel o aquellos proyectos que ya inclusive tienen luz verde y están bastante encaminados, este tipo de falencias o fallas del procedimiento se llegan inclusive a tomar como normales en el desarrollo de cada una de las etapas, lo cual claramente, no debiera ser así por el entorpecimiento que causan en el logro del o los objetivos.

Todo esto se debe sencillamente al mal manejo de la situación por parte del ente estatal, la inexperiencia e inclusive la corrupción evidente del país. Es esperable, con la participación de empresas privadas en la construcción de obra pública, que estas como contraparte del Estado, aporten su experiencia y conocimiento a fin de complementar el requerimiento estatal de proyectos en corto tiempo, a sabiendas de la incapacidad del gobierno para lograrlo.

6. Mejora la seguridad presupuestaria

Si bien el financiamiento provendrá principal o exclusivamente del sector privado, y tomando en consideración que el pago por la obra desarrollada puede ser adquirida a través

de los usuarios, como por ejemplo lo es un peaje, un canon, o si, por el contrario, el sector privado lo debiera adquirir a través de desembolsos periódicos que el Estado destine según lo pactado. De ser este escenario el último mencionado, entonces es importante que se resguarde con antelación, lo proporcional a la partida del presupuesto de la República que debe girar el Estado para hacerle frente a la situación de marras, entiéndase la adquisición de la obra pública.

De esta manera, con la proyección de recursos para cumplir con una demanda de infraestructura pública en un determinado país es que se puede obtener la seguridad presupuestaria, aunque claramente esto es un primer paso, ya que dependerá mucho del país y del manejo que se dé por parte de sus gobiernos y demás actores en este contexto.

7. Mejora en el uso de recursos

Similar al anterior. Cuando se contempla la gestión de una alianza público-privada, el manejo de los recursos debe ser adecuada, entiéndase en este punto que los recursos no se limitan únicamente al aporte económico, podemos considerar aquí el recurso humano, así como el recurso del tiempo, los cuales también mejoran cuando se implementa una alianza entre estos dos sectores.

(Orellana Robalino, Javier, 2010) por su parte enumera una serie de beneficios de las asociaciones público-privadas entre ellas:

- *Permite promover la coordinación y gestión conjunta de proyectos entre el sector privado y el público.*
- *Fomenta la compatibilización de intereses de los sectores públicos y privados.*
- *Permite la coexistencia de las fortalezas de los sectores público y privado.*
- *Fomenta la sostenibilidad de los proyectos, evitando reacciones extremas a favor o en contra del sector privado o del sector público..*

Es muy usual que se encasille la aplicación esta relación entre sectores antagónicos (público y privado) al ámbito de la infraestructura pública, quizá se deba por la magnitud de un proyecto de este tipo, el cual no se puede comparar en cifras con alguna otra inversión que corresponda al Estado acaparar, pero, corresponde reiterar que las alianzas público-privadas tienen asidero y funcionamiento en muchos sectores más.

Contras

Aunque el texto no lo señala así, se considera como un punto negativo extraído del tipo de alianzas público-privadas específicamente sobre los Pactos Territoriales para el Empleo (PTE) creados por la Comisión Europea lo hallado en el escrito: *El contenido del Pacto Territorial generalmente ha sido financiado parcialmente (hasta un 50%) a través del Fondo Europeo de Inversiones y del Banco Europeo de Inversiones. (...) Una vez que el pacto se establece y un plan está compartido entre los miembros, la inversión necesaria está co-financiada por UE.*

El cuestionamiento aquí radica en ¿qué sucede luego con este financiamiento?, ¿Debe ser reintegrado por parte de los gobiernos o localidades de aquellos países que se ven beneficiados con este tipo de programa? Debe analizarse puntualmente este hecho, ya que son miles de dólares los que están de por medio otorgándose por parte de estas entidades financieras mundiales, lo cual, viéndose desde una perspectiva más sencilla, se vuelve un tipo de endeudamiento para las comunidades, localidades y países económicamente pequeños.

La Unión Europea en su (Libro Verde, 2004) trae a colación un aspecto importante, que puede observarse inclusive como una limitante, no a causa de la celebración de una alianza público privada, sino de factores externos que impediría que esta se lleve a cabo, tal como son las restricciones presupuestarias, y sobre ello aduce que debe valorarse la plusvalía que aportará la alianza en pos de su ejecución, o si más bien, la viabilidad del mismo dependería de la implementación del proyecto mediante el tradicional proceso de contratación.

Dado el roce que evidentemente se genera entre las economías del sector público y privado, por la notoriedad de sus diferencias, y ante un escenario como el que se expone en este trabajo; el de la celebración de alianzas público-privadas. Surgen cuestionamientos de la funcionalidad de un tipo de ordenamiento jurídico mixto, para regular estas relaciones contractuales o de cooperación, a fin de evitar la engorrosa labor de aplicar el derecho público para algunos tópicos y el derecho privado para otros tantos.

En Costa Rica, por ejemplo, se cuenta con instituciones consideradas como estatales pero que operan bajo una dualidad de derecho privado y derecho público para su funcionamiento. Su nacimiento o constitución salió del seno del Estado, tal es el caso de las empresas públicas.

Empresas públicas como Editorial Costa Rica, son un modelo de institución que nace mediante la creación de la ley N° 2366, que para su funcionamiento recibe subvención estatal, pero que también se avoca a labores de comercio con la publicación y venta de libros físicos y en formato digital. Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) es también un tipo de empresa pública que opera en Costa Rica y que de igual forma se constituyó mediante ley de la república, que además brinda servicios tecnológicos de primer mundo, con soluciones enfocadas al sector público, empresarial y residencial.

Estas dos instituciones por sus características se vuelven partícipes en una especie de derecho híbrido o mixto, lo cual no es la manera de operación de todas las demás formas de organización del sector público costarricense, ya que algunas se rigen completamente por el ordenamiento jurídico público o administrativo.

Derecho público y derecho privado

El Derecho Público se asocia a la *Rēs pública*, una expresión latina que significa cosa pública, entiéndase perteneciente a la colectividad. Según (Quintana Adriano, Elvia, 2006),

El derecho público se refería, entonces, al gobierno, a la organización y funciones del Estado, así como a sus relaciones con los particulares y las que pudiera mantener con otros Estados. Quintana Adriano, E. (2006). Derecho Público y Derecho Privado. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/26.pdf>.

El derecho privado permite la modificación de ciertos aspectos de un contrato por parte de los particulares, ya que es a estos a quien regula este tipo de derecho, pero en ningún caso la modificación o eliminación de estas actuaciones sobrepasa al ámbito de la normativa o legislación que exista al respecto.

El derecho natural podría considerarse como parte de esa concepción del derecho privado, porque es aquel inherente a los seres humanos, asociado con la esencia del hombre, claramente diferenciado por la conciencia y el razonamiento que caracteriza a las personas y los distingue de los demás seres vivientes.

Esta particularidad de derecho natural permite que surjan acciones entre las personas que los conduzcan a entablar relaciones por su voluntad y siempre bajo ciertos parámetros de aceptación, quizá no por medios escritos hoy o en los inicios de la civilización humana, pero si a través de actuaciones simbólicas o asentimientos implícitos.

Se debe tener presente lo que siempre se ha predicado del derecho privado y los principios que lo identifican; el mutuo consenso, la libertad de contratación, la autonomía de la voluntad, en algunos la reciprocidad o el carácter sinalagmático que lo distingue, pero

sobre todos ellos; la autonomía de la voluntad. Que, si bien es el más sobresaliente de sus principios, hay bastante sobre este tema que da rienda suelta a cuestionamientos y debates.

Por su parte, la autonomía de la voluntad de la Administración será determinada siempre por la necesidad de satisfacer un interés público, este aspecto será el que la mueva o no a contratar bienes y servicios.

Cuando un sujeto o particular contrata con el Estado, se ponen en entredicho estos aspectos, porque se observa que dichos principios están presentes, pero no son tan palpables o reales como si están en un contrato meramente privado.

Menciona la doctora Quintana Adriano, que esa particularidad de “autojusticia” que caracterizaba al derecho privado en la antigüedad, se fue perdiendo cuando el Estado empezó a tener injerencia, cada vez con mayor fuerza, en la resolución de conflictos entre los particulares.

Esto en un cierto punto hace dudar entonces, de porque si son dos grupos antagónicos del derecho de uno se empieza a involucrar en los asuntos del otro. Con esta afirmación, la autora deja un portillo abierto a considerar si efectivamente existen dos bandos como siempre se ha direccionado a creer en el estudio de esta ciencia, o si por el contrario pertenecen a un mismo origen.

En el derecho romano, las XII Tablas de Justiniano se posicionaron como el precedente del derecho público y derecho privado actual. Básicamente se constituyeron en la materialización del derecho, en su tangibilidad.

Las fuentes del derecho son *principios, normas escritas y costumbres de los que, junto con las interpretaciones sostenidas por la jurisprudencia, se nutre el ordenamiento jurídico y constituyen la base del derecho objetivo*. Diccionario panhispánico del español jurídico. Real Academia Española. (2020). Concepto de fuentes del derecho. Recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/fuentes-del-derecho>.

Estas fuentes son las mismas para todas las ramas del derecho que se estudian, de igual forma los principios son los mismos en algunos casos, pero sobre ciertas materias estos principios tienen mayor repercusión o fuerza.

El artículo 3º de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) de primera entrada hace una clara diferenciación de estos dos tipos de derechos, lo que permite concluir que al menos la Administración no rechaza por completo la existencia de un derecho mixto.

Artículo 3º:

1. *El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario.*

2. *El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes.*

Difícilmente alguna sociedad del mundo se lidere por iguales o por todos los ciudadanos en un mismo momento histórico. Por más que se promuevan movimientos anarquistas, desconociendo la autoridad estatal, o el equivalente a un ente superior que los gobierne, hay siempre entre estos grupos de manifestantes o revolucionarios, una cabeza, o un grupo que delimita las pautas, que da las ideas, que define los pasos a seguir, porque únicamente a través de consensos colectivos es que se logran los objetivos para uno u otro tema. Inclusive aquellos consensos para intentar invalidar la superioridad del Estado.

Con el paso del tiempo se han suscitado una serie de acontecimientos, de luchas para la apropiación del poder y de la autoridad para mandar y gobernar. Todo este desarrollo histórico inclusive justifica porque cada país tiene su forma de gobierno y un Estado que los tutela, representa y sanciona cuando así corresponda.

La organización política de Roma se constituyó inicialmente con una monarquía, luego la república y finalmente el imperio. La presencia de un ente supremo es lo que permite mantener el orden social. Este ente es el Estado y éste junto con los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado conformarán la Administración Pública según lo estipula el artículo 1° de la LGAP.

Si para el caso de las compras o contrataciones públicas se estableciera el uso de un tipo de ordenamiento jurídico mixto, se estaría poniendo al mismo nivel de los ciudadanos o contratistas a la Administración Pública. No es por un tema de estatus o de nivel social que esto no es procedente, sino, porque la Administración Pública se coloca en un lugar privilegiado por ese carácter colectivo que lo reviste, el Estado como persona jurídica, no actúa por su cuenta para obtener un beneficio propio, sino que lo hace para proveerse de los bienes y servicios que brinden condiciones de vida favorables a sus ciudadanos.

La Administración no puede operar de manera antojadiza ya que sus actos deben ir en pos del cumplimiento de los intereses colectivos, y más aún cuando sus actuaciones están respaldadas por los recursos públicos aportados por los habitantes del país.

Artículo 4° de la LGAP: La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

No es preciso ir muy lejos para entender que, por su parte, los oferentes o posibles adjudicatarios del Estado intentan negociar con la Administración para hacerse acreedores de una determinada contratación. Como particulares, su interés es privado y no para el beneficio general, sino propio. Este comportamiento es básicamente opuesto a los fines perseguidos por el Estado.

Se puede concluir, respecto al cuestionamiento de si es posible de forma total una fusión de ambas normativas (público y privada) que no lo es, porque los fines o principios que tutelan ambos derechos, no necesariamente van dirigidos hacia un mismo destino, así como los sujetos involucrados o repercusiones generadas difieren para unos y para otros.

En cuanto a una alianza público-privada se refiere, se busca la reciprocidad, el beneficio mutuo en la mayor parte de los casos. Pero ante una alianza donde recursos económicos o intereses públicos estén en juego, el Estado siempre intentará llevar la batuta en este tipo de relación, por el bien de la colectividad, y porque ninguna alianza en primer lugar debe desmeritar lo que nuestro ordenamiento jurídico tutela. El interés general priva sobre el interés particular.

Siempre hay lugar para una participación conjunta, permitiendo, en aspectos puntuales, la combinación de normativas por la naturaleza misma de las actividades de los suscribientes de este tipo de alianzas, ya que como se pudo observar, la propia LGAP es flexible en este punto. Ni siquiera el derecho privado por ser desarrollado entre particulares tiene esa completa autonomía de la voluntad que tanto se enseña, porque ésta se ve limitada por lo que la ley defina sobre que es lícito o no contratar.

El paso de los años y la evolución del derecho ha demostrado que no puede haber, por su esencia, una igualación de derechos entre los sectores público y privado. La flexibilización es posible, pero la fusión o desaparición de estos dos tipos de derechos para

dar paso a uno nuevo, difícilmente podría gestarse de una manera tan perfecta, que resulte justa y práctica para todos los involucrados e interesados.

Al final de cuentas el derecho público de forma general señala el camino por el cual debe manejarse el derecho privado. Hay una libertad en el derecho privado, ciertamente limitada, pero no tal cual la hay, como la existente en la relación Administración-adjudicado ante una eventual contratación pública.

3.4. COMPRAS PÚBLICAS

3.4.1. Definición

Se entenderán por compras públicas aquellas adquisiciones promovidas por el Estado a través de sus instituciones, para proveerse de los bienes y servicios necesarios con motivo de garantizar a la ciudadanía el acceso a condiciones de vida favorables.

Las compras públicas permiten al Estado, el mejoramiento de sus propias herramientas de trabajo, así como también la prestación de servicios e insumos a los ciudadanos, incluidas se hayan en estos actos administrativos; la creación, perfección o mantenimiento de infraestructura pública nueva y existente para explotación de los ciudadanos de un determinado país, región, etc.

Las compras públicas cumplen un papel fundamental para que las instituciones lleven a cabo sus actividades y den cumplimiento a sus objetivos, en procura de la satisfacción del interés general creando valor público para el ciudadano. Contraloría General de la República. (2019). Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: beneficios y ahorros de la unificación. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/informe-compras-publicas.pdf>.

Aunque se sabe que la Administración Pública tiene potestad de imperio y que además cuenta con el poder para hacer y adquirir prácticamente todo lo que desee por su unilateral manifestación de voluntad, el mismo está subyugado y limitado en su actuación por el ordenamiento jurídico administrativo existente, que dichosamente evita el aplastamiento total de sus administrados bajo requerimientos injustos y apartados de cualquier lógica en beneficio de la colectividad, como si sucedía en el pasado cuando los habitantes de un lugar no representaba más que un cúmulo de ingresos del cual un monarca podía echar mano.

Una de las maneras de evitar el desborde del enorme poder que reviste al Estado, es a través de la rendición de cuentas, en especial si se trata del empleo de los recursos públicos recolectados por este. Es por ello, que un tema tal vez considerado ínfimo como lo son las compras públicas debe que ser ejecutadas cuidadosamente y en resguardo de los intereses de la ciudadanía, quienes finalmente son los que materializan el interés público por el que debe velar la Administración.

Como se indicó anteriormente, las limitaciones de ley, no solo para particulares sino para el Estado, garantizan el correcto desenvolvimiento de una nación. Y aunque nunca existirá una relación paralela de éste con sus administrados, debido a la diferencia jerárquica, la Administración Pública siempre se posicionará en la cúspide de esta.

Parte de convivir en un Estado de Derecho es el imperio de la ley como expresión de la voluntad dentro de sus principales características, por eso ante cualquier actuación legal del Estado, debe mediar siempre una norma habilitante que lo respalde.

Las administraciones públicas adquieren sus bienes y servicios a través de la contratación pública. Toda compra debe desarrollarse a partir de lo que establezca la normativa y la misma jurisprudencia sistema de la ética o la probidad debida, los valores de orden público y la honestidad pretendida por la mayoría. Campos Monge, C. (2007). Contratación pública y corrupción. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2718386>.

Inclusive las adquisiciones estatales, inicialmente a merced de la contratación privada, pasaron a ser vigiladas mediante ordenamiento constitucional y posteriormente acogidas por una ley específica. Esto es una demostración válida de que los gobiernos no pueden manejarse a su capricho y mucho menos si lo que está en entredicho son las necesidades generales de los ciudadanos.

En la determinación de este tipo de normativas priva una jerarquización también, en primera instancia por el requerimiento constitucional, pasando a la ley y por último al reglamento. Si bien a lo largo de los años estas leyes han sufrido una serie de modificaciones esto se ha debido a los sucesos gestados en el corazón de la sociedad, los cuales tienen un mate de tipo político, económico o social. En Costa Rica la base de las compras públicas se

rige básicamente por la Constitución Política, la ley N°7494 y la N°33411, mismas que se tratarán más adelante.

Las compras de productos o servicios por el Estado normalmente se realizan bajo un sistema de selección, invitando a distintas empresas a presentar ofertas, con la finalidad de elegir la mejor propuesta en términos de precio, calidad, oportunidad, entre otros parámetros. Es un mecanismo especialmente útil para la compra de bienes sin un valor estándar o cuando el mismo es difícil de determinar. Quintana Sánchez, E. (2000). Adquisiciones públicas ¿se requiere competencia en las compras del Estado? Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5109663>.

3.4.2. El Contrato Administrativo

Toda compra para la obtención de un bien o servicio por parte de la Administración debe desarrollarse a través de una contratación pública o administrativa. La contratación y como su nombre lo sugiere, es un acto que lleva implícito la celebración de un contrato entre las partes que lo suscriben. Es por ello por lo que se reitera el significado de la figura jurídica denominada contrato como; *el pacto o convenio, oral o escrito, entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas.* Diccionario panhispánico del español jurídico. (2020). Real Academia Española. Concepto de contrato. Recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/contrato>.

De estas ideas procede la configuración tradicional y clásica, que considera al contrato como «un acuerdo de voluntades entre dos o más personas, dirigido a crear, modificar, transmitir o extinguir obligaciones entre ellas» Arnau Moya, F. (2008-2009). Lecciones de Derecho Civil II Obligaciones y contratos. Recuperado de <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/142/8/978-84-691-5640-7.pdf>.

No hay mayor ciencia en intentar ampliar el concepto de un contrato ya que es bastante claro lo que la doctrina nos expone. Siempre se requieren como mínimo dos partes para su celebración, en un sentido más específico, debe ser bilateral, consensual y parte del consentimiento es la capacidad jurídica para actuar de aquellos que se obligan a contratar.

Todo esto es fundamental ya que refuerza el principio del *pacta sunt servanda*, el contrato es ley entre las partes. Si bien el contrato es de los múltiples negocios jurídicos existentes, aquel donde una de las partes intervinientes es la Administración Pública, es el denominado contrato administrativo.

Para que un Estado pueda efectuar sus propósitos, puede valerse de la colaboración de sus habitantes a través de dos maneras; la requisición y la solicitud. Altamira, P. G. (2013). El contrato administrativo. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3428>.

Respecto a la requisición, es la *demandanda imperiosa hecha por el gobierno, para poner a su disposición las personas o las cosas que se necesiten con urgencia para un servicio*

público. Lopez Guardiola, S. (2012). Derecho Administrativo II. Recuperado de http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/economico_administrativo/Derecho_administrativo_II.pdf.

Es básicamente la imposición de la autoridad del Estado para forzar a que sus mandatos se cumplan a través de la subordinación de sus ciudadanos. Un ejemplo de ello es la expropiación de bienes inmuebles que ejecuta el Estado sobre terrenos propiedad de sujetos privados, así como también lo es el requerimiento estatal hacia sus ciudadanos con ciertas características para que se recluten en el ejército.

Lo anterior es reflejo de que este tipo de acciones pueden surtir efectos tanto a nivel del objeto como del sujeto, o sea, sobre las acciones que pueda emprender el ciudadano para satisfacer al Estado, o bien, sobre los bienes o pertenencias que este mismo sujeto deba ceder ante su Administrador. Este no es un requerimiento antojadizo de la Administración, o al menos así debiera serlo, lo ideal es que un interés colectivo sea el que sustente la decisión del Estado en situaciones de este tipo.

En cuanto al otro método indicado, el de la solicitud, la misma palabra lo dice, el Estado requiere la colaboración de sus administrados para ejecutar sus diligencias, siempre y cuando estos últimos lo hagan de forma voluntaria. Con el método de la requisición priva la sumisión u obligatoriedad de los ciudadanos, más para el segundo caso es esencial la manifestación de la voluntad.

Tratándose de compras públicas y por mediar un contrato administrativo entre el Estado y los administrados para la adquisición de bienes y servicios, se puede confirmar que la Administración está operando bajo el método de la solicitud al no mediar presión por parte de un determinado gobierno para hacerse de los insumos o servicios que la ciudadanía produce o provee.

Para (García de Enterría, 1963), un contrato administrativo es una especie de contradicción, debido a que contraviene con todo lo que representa un negocio jurídico entre particulares, o sea, un contrato puro y simple; entiéndase con esto que modifica en cierto grado; la autonomía de la voluntad y la igualdad de los contratantes, subyugada ante la evidente superioridad que asume el Estado. (...) *El contrato «crece sólo sobre el suelo de la igualdad» (3), en tanto que la Administración siempre manda unilateralmente (4).* García de Enterría, E. (1963). La figura del contrato administrativo. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2113075>.

(Jinesta Lobo, 2001) por su parte menciona; *para que haya un contrato administrativo debe mediar una bilateralidad simultánea en su formación y en sus efectos. Desde esa óptica, pueden existir actos administrativos unilaterales en su formación, pero de efectos bilaterales, o bien, bilaterales en su formación, pero unilaterales en sus efectos (v. gr. solicitud, aceptación).*

Jinesta Lobo, E. (2001). Tratado de Derecho Administrativo Tomo I. (Parte General). Recuperado de <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MAF/MAF03C/semana%20II/009.pdf>

Lo anterior se refuerza con lo mencionado por Pedro Guillermo Altamira, al recordar que los contratos administrativos tienen entre sus características jurídicas el aspecto sinalagmático, también recuerda que este tipo de acto jurídico al perseguir un servicio público, coloca automáticamente al contrato en un segundo plano, y la persecución misma del fin público es lo que permite a la Administración Pública tomarse la atribución de modificar de manera unilateral el contrato siempre y cuando sea para el cumplimiento del servicio público que le corresponde asegurar.

(Ivanega, Miriam, 2011) en su artículo sobre *El procedimiento de la licitación pública* menciona que: (...) *en los contratos públicos se desplaza la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, el organismo licitante tampoco puede, en las bases del llamado a licitación, insertar cláusulas que no respetaban las disposiciones vigentes en materia de administración y disposición de bienes estatales.* Ivanega, M. (2011). El procedimiento de la licitación pública. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3134>

Aunque se trate de encajar al contrato administrativo bajo los términos de un negocio jurídico común entre particulares, visiblemente esto no opera de la misma manera. Los sujetos contratantes no se debaten bajo las mismas cláusulas, ya que el respaldo de la Administración siempre será cubrir el interés público y bajo este precepto, el cocontratante está obligado a ceder. La ley garantizará protección para el oferente y posible adjudicatario, pero no por ello las condiciones para las partes serán cercanas tan siquiera.

Valor público

Al inicio de este apartado se halla, inmersa en uno de los conceptos para compras públicas, la expresión valor público. Este duplo de palabras atrayentes, activan el interés del lector, en un primer aspecto por la novedad del concepto, y la facilidad con que se prestan para hacerse de ideas o conjeturas sobre lo que realmente significan. Segundo, porque es una característica que tal parece se asocia al Estado meramente, y eso por sí solo, es un indicio de ser algo positivo, en especial si se trata de resultados que se deben esperar de las gestiones de la Administración Pública.

Para que el desarrollo de este proyecto de investigación vaya adquiriendo más sustento y fundamentación se citará lo que el autor (Conejero Paz, Enrique, 2014) en su texto *Valor público: Una aproximación conceptual*; menciona; *el valor público es una herramienta para medir las políticas, programas y servicios públicos.*

Conejero Paz, E. (2014). Valor público una aproximación conceptual. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4817944>.

La cuestión de medir el funcionamiento de las acciones estatales respecto a los servicios e inclusive bienes brindados es bastante reciente, ya que no es común que se someta al Estado a valoraciones de este tipo, ni mucho menos que se tome a la ciudadanía como parte valuatora. De todas formas, si se le consultara oficialmente a esta, las respuestas obtenidas, probablemente no serían para nada alentadoras, aunque esto no es de sorprender ya que es

básicamente el sentir generalizado que los habitantes de otros tantos países del mundo también perciben de sus Administraciones Públicas.

Ahora bien, lo interesante de este concepto recae en que se considere la opinión pública como parte del elemento calificador del rendimiento estatal en su papel de proveedor. Evidentemente el análisis del funcionamiento de un país y su trayectoria no depende únicamente de la apreciación de la ciudadanía, hay organismos nacionales, internacionales, firmas y empresas o transnacionales y demás como por ejemplo: El Estado de la Nación, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), EY, entre otros, que también se avocan la labor de suscribir estudios de este tipo, así como a clasificar en una especie de ranking a las naciones por sus fortalezas y debilidades en el campo social, laboral, económico, político, entre otros.

Usualmente la ciudadanía asume que la provisión o tan siquiera el acceso, a los bienes, servicios públicos e inclusive obra pública conciernen única y exclusivamente al Estado, y aunque si, claramente corresponde en su mayoría a éste desarrollarlo, o al menos buscar la forma de ejecutarlo, se adoptó como una mala costumbre entre la mayoría, a no cuestionar, sino a que se acepte sin regateos, las benevolencias cedidas por la Administración Pública en pro de sus administrados.

La figura del Estado ha sufrido una serie de cambios con el paso de la historia, como bien lo señala (Altamira, Pedro, 1953), la responsabilidad de la Administración por sus actos u omisiones no fue siempre asumida por este. Desde todas las personificaciones que ha tenido

el Estado, en un principio en la imagen del monarca a quien se consideró como un ser supremo, soberano, con poderes sobrenaturales y enviado por Dios, fue irresponsable por sus actuaciones.

Así cuando la monarquía dejó de ser el Estado para transformarse en una ficción legal no respondió tampoco por sus actos en detrimento de sus ciudadanos. La Teoría de las Personas Jurídicas es la que viene a sacar al Estado de esa burbuja etérea para tornarlo en una realidad jurídica.

La Administración Pública es un enorme sistema compuesto por muchas instituciones, cada institución labora a través de sus jefes y subalternos. Estos sujetos, empleados estatales, son los que ostentan la capacidad y responsabilidad de determinar el rumbo que tiene que tomar el país mediante el adecuado desempeño de sus labores día con día. Constitucionalmente, todos los funcionarios públicos están sometidos a la supervisión y análisis de sus acciones en estricto apego al puesto que ocupan dentro del gremio público, además les compete rendir cuentas de sus actos, tal como lo señala la Carta Magna en su artículo 11:

ARTÍCULO 11.- (...). La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Es por ello, que las actuaciones de los funcionarios públicos independientemente de la institución a la que respondan deben ser cuestionadas por los ciudadanos y altos mandos, así como también tienen la obligación de ejercer de forma transparente sus actuaciones, en primer lugar, en acatamiento a las leyes como lo dictaminan los artículos 11 y 27 de la Constitución Política, así como por honrar el puesto que se les cedió dentro del conglomerado estatal.

Artículo 27 de la Constitución Política: *Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.*

Aquí es donde se torna importante otra de las definiciones dadas por (Conejero Paz, Enrique, 2014), pasando de un punto más específico como lo es el funcionario público a otro más global, en este caso, el de gobernanza. *El concepto de gobernanza se entiende como un modelo de administración pública cuyo objetivo es acercar a los ciudadanos a las instituciones, y porque no de los políticos a los ciudadanos, a través de una mayor participación ciudadana y de distintas redes de grupos de interés.* Conejero Paz, Enrique. (2014). Valor público: Una aproximación conceptual. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4817944>

Un Estado que logre ejecutar correctamente la faena de la gobernanza, es un país que sabe escuchar y como repercusión a ello, obtendrá índices de valor público considerablemente buenos.

Todo corresponde a una secuencia en cadena; una buena gobernanza conlleva a la práctica de actos apropiados por parte de los gobiernos debido al interés en provocar acercamiento entre Estado-ciudadano, que promueve a su vez, la ejecución de actos administrativos transparentes, certeros y eficaces, tal como lo son las compras públicas (uno de los tantos campos donde se puede aplicar, por ejemplo. Todo esto al final, demostrará un valor público medible y positivo para la Administración Pública como administrador, así como para el administrado en su rol de beneficiario.

Tres son los procesos que se generalizan para la determinación del valor público:

1. *Autorización: proceso mediante el cual el valor público es legitimado, esto es, podemos responder a la pregunta ¿para qué sirve este servicio público?*
2. *Creación: proceso en el que se alcanza un tipo de prestación de servicios que satisface las expectativas del público y permite la mejora continua.*
3. *Medición: proceso para valorar si se ha cumplido las metas y objetivos propuestos.*

Para explicar mejor lo anterior, se puede decir que; en lo que concierne a la autorización, su determinación versa al darse respuesta a la interrogante de ¿para qué sirve este servicio público?, esto es sumamente importante porque no es adecuado que la

Administración tenga que brindar, solo por salir del paso, prestación de bienes o servicios públicos, sin ninguna fundamentación o razón de ser.

Inicialmente debe ser para atenderse una ausencia o deficiencia del bien o servicio público que esté presumiendo la ciudadanía en la actualidad de carecer. Debe haber un respaldo social, técnico, económico, demográfico u otro que demuestre la necesidad de este.

Una vez autorizado, lo que sigue es la creación. Ya a partir de este punto lo que procede es la facilitación del servicio o bien público a la ciudadanía, su materialización, lo cual es lo común, en vista de los múltiples servicios que suministran las entidades estatales. Su alcance debe ser general, sin hacer distinción de personas.

Un ejemplo sencillo, es que cada ciudadano emprenda un autoanálisis de sus experiencias para definir sobre sí mismo, de cuales bienes o servicios se ha visto provisto por parte del Estado, tan siquiera en uno de ellos (bienes o servicios) la persona se habrá visto beneficiada en al mínimo una o más ocasiones. Esto pone sobre la mesa, en gran o poca medida, la evidencia que respalda la existencia de la labor estatal en atención de las necesidades de sus ciudadanos.

La tercera característica es quizá la más controversial, la medición, debido a que lo que persigue es la valoración de los dos puntos anteriores, pero con especial énfasis en la creación. Como se señaló previamente esto es un aspecto novedoso, la medida de la actividad estatal en tema de prestación de servicios y bienes públicos para determinar qué tan buena es

ésta y si ha logrado cumplir a cabalidad con las metas y objetivos comunicados desde un inicio.

El punto con el cotejo no es solamente de medir si se cumple o no, sino que sirva también para determinar las debilidades de la Administración Pública, recabar información para futuros proyectos o mejoramiento de los existentes, es una fuente de datos actuales y veraces con las cuales fortalecer el aparato estatal con miras al beneficio de la colectividad.

Dejando momentáneamente de lado al sector público y sus parámetros de evaluación, se dará un pequeño vistazo al funcionamiento del sector privado. Contraparte si así se le quiere catalogar, del Estado y sus instituciones. Para la empresa privada es sumamente fundamental lograr altos índices de productividad ya que es un factor que delimita el grado de éxito de ésta, al final la mantención de estos estándares es lo que permite la supervivencia de la empresa en el mercado.

La compañía privada usualmente vigila que surja una adecuada relación entre la producción y los medios empleados como mano de obra, materiales energía, entre otros, procura que sean siempre una combinación conveniente y adecuada para la empresa ya que, de no ser así, los problemas surgirían y se entorpecería el objetivo por el cual esta y todas las empresas son creadas, para la generación de ganancias económicas o utilidades.

Con esto no se procura distraer al lector del tema principal, al adentrarse a explicar cómo funcionan las empresas privadas ni mucho menos, pero si dar una idea lacónica de lo

importante que es para éstas mantener una vigilancia constante sobre sus operaciones y control de los estándares de calidad frente a sus clientes.

Así, bajo un mecanismo similar, deberían de movilizarse las instituciones públicas, que, si bien el panorama tanto a lo interno como a lo externo de ellas es algo distinto, al promocionarse las compras públicas, por ejemplo, el Estado, con una cierta similitud y otras tantas diferencias, está formando parte de la cadena mercantil, donde convergen tanto sector privado y sector público como partes contratantes de un mismo modelo económico. *M. Labbé dice: "Cuando el Estado obra como un particular, en las mismas condiciones que un industrial o un comerciante ordinario está sometido, como aquellos, a los Tribunales de derecho común"*

Las compras llevadas a cabo por el Estado, y según lo indica (Quintana Sánchez, 2000) en su artículo *Adquisiciones Públicas: ¿Se requiere competencia en las compras del Estado?*, deben cumplir dos objetivos principales; realizar una inversión eficiente de los recursos y proveer la máxima transparencia en el proceso de selección.

Cada uno de estos objetivos tiene inmersos principios que dan sustento al procedimiento de contratación y adquisición pública, como lo son: la libre competencia, eficiencia, economía y vigencia tecnológica, así como la moralidad, imparcialidad, transparencia y trato justo e igualitario para todos los postores.

(Quintana Sánchez, Eduardo, 2000) resume que al final lo que el Estado pretende es; obtener la mejor oferta por el precio más bajo, sin descuidar por supuesto, el cumplimiento al pie de la letra de los procedimientos legales, técnicos y lógicos estipulados para tal fin, no por ello, en detrimento al posible adjudicado.

La forma en que la Administración Pública concreta sus adquisiciones puede darse de dos formas; con la entrega del producto en manos del beneficiario o ciudadano, o bien; a través de la compra del producto y/o adquisición del servicio para uso de la Administración Pública la cual finalmente debe, a través de esos insumos, brindar asistencia a los usuarios.

Para ejemplificar esta situación, se indica que, la entrega de medicamentos a los asegurados contra receta médica, por parte de las farmacias de los EBAIS, clínicas y hospitales públicos del territorio nacional, equivale a una compra ejecutada por la Caja Costarricense del Seguro Social (C.C.S.S) en representación de la Administración Pública, en aras de atender la salud pública de los habitantes del país que así lo requieran.

Respecto al segundo escenario, donde el Estado adquiere los bienes y servicios, para uso propiamente de los funcionarios públicos con motivo de que estos puedan ofrecer atención adecuada al ciudadano, se pueden englobar aquí todas compras de equipo de cómputo, de oficina como impresoras, escáneres, teléfonos, mobiliario, papelería, también de transporte como vehículos, camiones, helicópteros, de tipo médico como camillas de hospital, equipo hospitalario, vestimenta, dispositivos para la labor de campo, independientemente del área de trabajo que sea, entre otros.

Se debe comprender que cualquier compra que lleve a cabo el Estado debe ser finalmente para la atención directa o indirecta de los requerimientos de la ciudadanía que por ley le corresponde acaparar, si esto no se está gestionando de esta manera, evidentemente el panorama es otro y la Administración estaría ejecutando de forma errada los recursos públicos. No se puede omitir el hecho de que el peculio con que se procede a realizar esas compras proviene de la recaudación de impuestos propiciada por Hacienda, de ahí la obligación de llevar a cabo una buena administración de los fondos públicos y rendir cuentas claras sobre ellos.

(...) los ciudadanos tienen el derecho a conocer cómo se toman las decisiones en materia de gestión de fondos públicos y bajo qué criterios se realizan las adjudicaciones y cómo se determina el precio de los contratos. Gómez Guzmán, J. (2015). Transparencia en las compras públicas Sobrecostes de los contratos. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6131191>.

El valor público puede demostrarse también a través de la transparencia de los gobiernos. El acceso a datos veraces y oficiales opaca el descontento popular y promueven la tranquilidad de la mayoría.

3.4.3. Antecedentes de las compras públicas

Si bien los Estados siempre han procurado abastecerse con bienes y servicios a través de la figura contractual de la compraventa, ésta no estuvo siempre tipificada dentro de la normativa que tutela el derecho administrativo. Es muy probable que en sus inicios fuera lo usual la contratación privada, sujeta la decisión de adjudicar, a quien ostentara la responsabilidad de gestionar las contrataciones del Estado.

Esto era, acoger sin más preámbulos, ni bajo procedimientos extensos y tediosos, quien se convertiría en el proveedor del Estado para uno o varios productos y/o servicios en particular.

El autor (Gómez, Juan C., 2015), en su estudio *Transparencia en las compras públicas*, se enfoca en el uso de la figura de las auditorías para la realización de un análisis exhaustivo e imparcial de la oferta ganadora según consideración de la Administración Pública para la adquisición de bienes y servicios.

Gómez Guzmán define como herramienta sumamente eficaz la auditoría de costes y precios de contratos públicos, o mejor conocida: auditoría de contratos. Para el autor, esta figura surge de básicamente dos causas:

1. *la asimetría de información económica que poseen los contratistas y los agentes gubernamentales contratantes, y*

2. *la dificultad de promover concurrencia en algunas adquisiciones*. Gómez Guzmán, J. (2015). *Transparencia en las compras públicas Sobrecostos de los contratos*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6131191>.

Con la participación de este sujeto auditor en el procedimiento, se espera el cumplimiento a cabalidad de todos los principios que rigen la contratación administrativa, ya que la auditoría de contratos, aunque de igual forma perteneciente a la Administración Pública, no estaría subordinada a los señalamientos u ordenanzas de la institución pública contratante, lo que le permite emitir criterios libres de represalias o intervenciones ilícitas tanto del órgano gestor contratante como del posible adjudicatario.

Básicamente sería un análisis técnico y económico de la oferta para dar el visto bueno de haber coherencia de la información, así como también del señalamiento de cualquier anomalía evidente que la entidad contratante omitiera.

El autor no menciona este punto, pero inclusive una auditoría de carácter legal ofrecería un mayor respaldo a los dos puntos bajo estudio indicado anteriormente, al fin y al cabo, se trataría de un mismo contrato con muchos detalles minúsculos que deben ser examinados con suma cautela para evitar incurrir en costosos e innecesarios yerros en la posteridad.

Ahora bien, y siempre sobre el tema de las auditorías de contratos, esta halla su origen hace unas cuantas décadas atrás, en los años 40 cuando la Guerra Mundial se encontraba en

pleno apogeo. Estados Unidos fue el país que creó esta figura con el fin de adquirir armamento militar.

Posteriormente, a través de los años y con la sumatoria de más cuerpos estatales, se va perfeccionando este método auxiliar de la contratación pública, dando paso a creación de agencias, y otros departamentos que fueron fortaleciendo esta práctica y permitiendo el nacimiento de la Agencia de Auditoría de Contratos de Defensa (DCAA) Defense Contract Audit Agency por sus siglas en inglés.

La DCCA provee auditoría y consejos financieros al Departamento de Defensa de los Estados Unidos (DoD) y otras entidades federales responsables de la adquisición y administración de contratos. La DCCA se asegura de que el DoD obtenga el mejor valor por cada dólar invertido en contratos de defensa. La función principal de la Agencia es conducir la auditoría de contratos y servicios de asesoría financiera relacionados. Las auditorías contractuales son revisiones profesionales independientes de las representaciones financieras realizadas por contratistas de defensa, y el DCAA ayuda a determinar si los costos contractuales son permisibles, asignables y razonables.³ DCAA Defense Contract Audit Agency. (2020). Our Agency. Recuperado de <https://www.dcaa.mil/>.

³ Texto original: DCAA provides audit and financial advisory services to DoD and other federal entities responsible for acquisition and contract administration. DCAA's role in the financial oversight of government contracts is critical to ensure DoD gets the best value for every dollar spent on defense contracting. DCAA operates under the authority, direction, and control of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/Chief Financial Officer. Its work benefits our men and women in uniform and the American taxpayer. The Agency's primary function is to conduct contract audits and related financial advisory services. Contract audits are independent, professional reviews of financial representations made by defense contractors, and DCAA helps determine whether contract costs are allowable, allocable, and reasonable.

Independientemente si en este país nació la DCCA para tratar asuntos meramente militares, hay que rescatar el hecho de que no se está hablando de las auditoría de contratos como una simple función dentro de la Administración Pública de los Estados Unidos, sino que es toda una institución con profesionales especializados, conformada con el fin único de gestionar un análisis de datos para recomendar o no, la adquisición de bienes y servicios al gobierno de un país para propiciar de forma indicada la inversión de los recursos económicos públicos, lo cual es digno de admirar, y que debiera servir de ejemplo su implementación en los procedimientos de contratación administrativa de los países con mayores falencias en el tema.

Sobre los antecedentes en Costa Rica respecto al nacimiento de la contratación administrativa, el autor (Monge Campos, 2007) en su artículo sobre *Contratación Pública y Corrupción*, hace referencia al Voto 998-98 de la Sala Constitucional. Dicho voto nos transporta a las bases por las cuales el artículo 182 de la Constitución Política estipula la manera en que el Estado debe gestionar la adquisición de bienes y servicios públicos. El artículo en cita menciona:

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

Básicamente el supra citado voto indica que el acta 164 de la Asamblea Nacional Constituyente, misma donde se discutió por parte de los legisladores la promulgación del artículo 182, dio paso a la creación de este artículo debido a; (...) *el interés de los constituyentes de darle solución a los graves problemas económicos de la década de los años cuarenta, motivada en el desequilibrio presupuestario de los Gobiernos de la República, el aumento desmedido en el gasto público, la sensible reducción de ingresos como impacto directo de la Segunda Guerra Mundial, y en especial, para ponerle fin a la práctica generalizada de “los contratos sin licitación”, que se daban en el régimen anterior y que tanto criticara la Oposición.* Campos Monge, C. (2007). Contratación pública y corrupción. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2718386>.

Aunque la Ley de Contratación Administrativa tuvo su aparición hasta el año 1995, esto no fue impedimento para que los gobiernos anteriores pudieran valerse de un procedimiento de contratación para la adquisición de bienes y servicios en pro de solventar las necesidades de los ciudadanos costarricenses. Fue un amplio espacio de tiempo, de casi 5 décadas, desde que constitucionalmente se emitió la indicación sobre el proceder de las compras públicas, hasta que oficialmente se plasmó en una ley.

Se puede ejemplificar lo anterior, utilizando como referencia las adjudicaciones de obra por parte del MOPT realizadas entre los años 1966 al 1970, durante el gobierno del presidente Jose Joaquín Trejos Fernández. La Carretera Interamericana, carreteras nacionales, carreteras vecinales, mantenimiento de carreteras, puertos y aeropuertos fueron

parte de las gestiones que se avocó este ministerio por aquella época y que siguen siendo a la fecha la esencia del ministerio.

Haciendo un breve repaso histórico para ilustrar mejor esta situación, se puede observar que; desde aquella época las autoridades estatales ya eran conscientes de la deplorable infraestructura vial y de transporte con que contaba el país, y que aún, 50 años después se sostiene la misma observación.

Adicional, gran parte del financiamiento para diseño de proyectos, y compra de equipo por y para la entonces Dirección de Vialidad, provenía de entidades financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Banco Centroamericano de Integración Económica, y la ya ausente AID (Agencia Internacional de Desarrollo) del Gobierno de los Estados Unidos.

Se invirtieron ¢396 millones para construcción de carreteras, de los cuales ¢220 millones fueron aportados por el gobierno de la república, se suman los recursos externos provenientes de empréstitos por ¢117 millones, ¢18 millones provenientes de municipalidades y juntas de caminos, así como ¢40 millones provenientes de donaciones.

Si bien el aporte estatal era el mayoritario, no por eso desmerecían atención los aportes de los empréstitos provenientes del extranjero, ya que eran el segundo grupo más grande de financiación para el Estado. Esta figura de Estado proveedor es la que se mantiene aún vigente en Costa Rica como parte de este tipo de contratación tradicional.

La siguiente imagen es un extracto de la memoria institucional del MOPT sobre obras terminadas en el periodo 1966 al 1969, pero iniciadas antes de 1966. El fin es demostrar cuales carreteras nacionales y cantonales ya eran desarrolladas a través de licitaciones, puesto que claramente se lee entre sus apartados la frase “obra por contrato”. También se detallan aquellas construcciones de carreteras que fueron ejecutadas únicamente por la Administración pero que a grandes rasgos denotan ser muy pocas en cantidad comparadas a las que se llevaron a cabo mediante licitaciones.

CUADRO NO. 4
OBRAS TERMINADAS EN EL PERIODO 1966-1970, E INICIADAS ANTERIORMENTE A 1966
(Costos millares de colones)

	% TERMINADO EN EL PERIODO	KM.	COSTO MILLARES ₡	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION
<u>CARRETERAS NACIONALES Y REGIONALES</u>					
<u>Obras por Contrato:</u>					
Desamparados-Acosta	85%	22.58	5.810	4-3-64	17-4-69
Radial-Zapote	25%	2.38	2.732	6-1-64	1-4-68
Pavones-Siquirres	57%	36.49	7.037	8-8-63	4-12-67
San Josecito-Atenas	50%	19.94	3.458	13-4-64	23-3-67
Zapote-San Francisco	5%	1.02	858	21-7-64	1-4-66
Grecia-La Argentina	33%	7.80	1.043	3-7-64	5-4-66
Y Griega-San Antonio	5%	3.10	1.322	25-8-64	4-3-66
Guardia-Belén	50%	17.99	5.168	24-11-64	19-5-67
Interamericana-Las Juntas	77%	6.40	1.440	3-5-65	14-9-67
<u>Obras por Administración:</u>					
Puente Río Itiquís y Accesos	47%	---	314	Marzo/65	Julio/67
Puente Río Segundo y Accesos	5%	---	226	Mayo/64	Dic./66
Puente Río Jorco	5%	---	250	Mayo/64	Nov./66
Ipís-San Isidro de Coronado	95%	2.17	1.228	1-2-66	Abril/67
<u>CAMINOS VECINALES</u>					
<u>Obras por Contrato:</u>					
La Balsa-Cataratas	5%	10.60	690	7-5-64	26-1-66
Guacimal-Santa Elena (2ª Parte)	40%	3.30	419	11-10-65	18-5-66
Puente Peñas Blancas y Accesos	5%	3.20	1.987	24-8-64	8-7-66
Río Seco-Paraíso	7%	5.90	799	24-8-65	10-8-66
San Antonio-Corralillo	95%	7.20	1.054	17-1-66	10-2-67
Mansión-Barra Honda	95%	5.00	547	3-6-66	8-3-67
Parrita-Playones	95%	8.10	1.027	4-7-66	15-5-67

Figura VI. Fuente: Memoria institucional MOPT 1966-1999

Continuación Cuadro No. 4

	% TERMINADO EN EL PERIODO	KM.	COSTO MILLARES ₡	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION	
Cartagena-Portegolpe	95%	9.80	883	14-4-66	19-5-67	15
Belén-Santa Ana-Cartagena	95%	14.30	1.359	14-4-66	28-7-67	
Cahuita-Penshurst	75%	8.90	2.712	20-8-65	29-9-67	
<u>Obras por Administración:</u>						
General Viejo-Interamericana	56%	14.00	889	4-3-65	7-3-67	

Figura VII. Fuente: Memoria institucional MOPT 1966-1999

Caso similar al anterior, corresponde a las obras iniciadas y terminadas a su vez en el periodo de gobierno 1966-1970.

CUADRO NO. 5
OBRAS INICIADAS Y TERMINADAS
EN EL PERIODO 1966-1970

	KM.	COSTO MILLARES ₡	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION
<u>CARRETERAS NACIONALES Y REGIONALES</u>				
<u>Obras por Contrato:</u>				
Cañas-Tilarón	22.80	5.159	19-8-66	21-12-67
Selén-Santa Cruz-Nicoya	41.50	14.320	4-3-66	16-3-68
Tres Puentes en San Carlos	---	1.762	1-3-66	20-6-67
Alajuela-Santa Bárbara	6.06	1.532	14-3-66	30-11-67
Florencia-El Muelle	14.40	4.053	31-5-66	22-3-68
Puente Río Enmedio	---	820	23-2-67	1-12-67
Interamericana-Miramar	7.20	868	20-6-67	31-3-68
<u>CAMINOS VECINALES</u>				
<u>Obras por Contrato:</u>				
Puerto Viejo-Margen Izquierda	9.70	802	10-6-66	5-10-67
Río Sarapiquí	11.00	1.326	28-4-66	23-11-67
Guácimo-Río Jiménez	9.00	1.392	28-1-66	2-3-68
San Pablo-Canjel	11.50	1.851	5-4-67	22-3-68
Los Chiles-Altamira	9.90	1.436	28-1-67	3-3-68
Canjel-Jicaral	2.20	459	22-2-68	20-8-68
Limón-Cementerio-Santa Rosa	3.30	918	14-12-66	10-2-69
La Carita-Turrúcares	10.40	1.898	1-11-67	2-5-69
Grifo Alta-San Pablo de Turrobares	5.50	1.559	14-8-68	29-5-69
Jicaral-Dominica	---	366	18-2-69	31-8-69
Puentes en Veintisiete de Abril-Río Seco	---	1.766	21-1-69	31-8-69
Puentes en Cartagena-Portegolpe	---	744	21-1-69	9-7-69
Puentes en Santa Ana-Cartagena	---	---	---	---
Jaris-Piedras Negras (Sección Jaris-Ruta 7)	2.20	1.067	16-2-68	28-7-69
Puentes en San Antonio-Corralillo	---	336	1-12-68	26-9-69
Puentes en Canjel-Jicaral	---	402	4-2-69	12-12-69
Alcantarillas en Guácimo-Río Jiménez	---	421	21-1-69	13-11-69

Figura VIII. Fuente: Memoria institucional MOPT 1966-1999

Continuación Cuadro No. 5

	EN.	COSTO MILLARES ₡	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION
<u>OBRA CONSTRUIDAS EN CARRETERA A LEMON</u>				
<u>Obras por Contrato:</u>				
Cedar Creek-Río Madre	4.50	3.378	Feb./67	Marzo/69
Desbosque Siquirres-Cedar Creek	43.00	708	Feb./67	27-9-67
<u>Obras por Administración:</u>				
Liverpool-Río Madre	5.00	464*	Enero/67	
Carretera Rústica	60.00	3.344**	Mayo/68	Ejecución
<u>OTRAS OBRAS CONSTRUIDAS POR ADMINISTRACION</u>				
Fuente Paso Superior Autopista	---	232	Mayo/66	Feb./68
El Coco	---	3.315	Feb./66	Dic./69
Puriscal-Parrita	---	172	Marzo/68	Dic./69
San José-Hatillo-Alajuelita	---	88	Oct./66	Feb./67
Fuente Patio de Agua	---	1.041	Oct./67	Set./69
Desvío Desmonte-San Mateo	---	104	Marzo/68	Enero/69
Fuente sobre el Río María Aguilar	---	132	Nov./67	Oct./68

* Contabilizado a Octubre de 1967

** Incluye: Siquirres, Pacuare, 28 Millas, Cedar Creek, Fuente Barbilla #1, #2, Fuente B-Line.

Figura IX. Fuente: Memoria institucional MOPT 1966-1999

Para el caso de la construcción de la carretera El Coco-San Ramón; *esta carretera consiste en la construcción de una vía de 42 km entre el Aeropuerto Internacional El Coco y San Ramón en donde entroncará con la carretera Interamericana.* El que entonces se llamara Aeropuerto Internacional del Coco fue rebautizado con el actual nombre de Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

Sobre las secciones de construcción de esta carretera, se hallaba la Sección San Ramón-Río Colorado, y es muy importante observar la siguiente reseña a fin de confirmar

aún más el uso de los procedimientos licitatorios por el gobierno en ausencia de una norma específica para ello.

La licitación para esta sección se publicó el 1° de agosto de 1967. Las ofertas se recibieron el 4 de octubre de 1967 y la adjudicación se hizo el 7 de noviembre de 1967. La firma del contrato se celebró el 7 de diciembre de 1967. Y el tiempo concedido fue de 991 días calendario.

La firma adjudicataria de la obra fue RAWCON DE COSTA RICA y el valor probable de proyecto es de ₡35.765.692,77.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (1970). Memoria 1966-1970. Recuperado de <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/352>

La misma Asamblea Nacional Constituyente de 1949, da paso a la creación de la Contraloría General de la República (CGR). Según el artículo 183 de la Constitución Política, esta es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública y que tiene además absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores.

Ahora bien, surge el cuestionamiento de la relación que pueda haber entre la CGR y las compras estatales. En primer lugar, las compras públicas se ejecutan con recursos públicos y estos a su vez corresponden a; *ingresos estatales, obtenidos mediante tributos, donaciones,*

legados, venta, usufructo o arrendamiento de bienes, destinados a la satisfacción de necesidades colectivas.

Digesto de Jurisprudencia. (2019). Diccionario usual del Poder Judicial. Concepto de recursos públicos. Recuperado de https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc?query=recurso&search_type=contains&start=30.

Son por ende los gastos públicos de un Estado, llevados a cabo con el dinero que se capta a través de tributos y otros cánones, provenientes básicamente del bolsillo de sus ciudadanos.

La manera oficial y transparente de tutelar la ejecución de estos fondos públicos es a través de la CGR, la Carta Magna señala en su artículo 184 incisos 1), 2) y 4) aspectos muy puntuales referente al tema de presupuestos. Es importante aclarar que el gasto no es lo mismo que el presupuesto, entiéndase por presupuesto lo correspondiente al *Cálculo previo de ingresos y gastos*.

Digesto de Jurisprudencia. (2019). Concepto de presupuesto. Recuperado de https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc?query=presupuesto&search_type=contains&limit=10&__ncforminfo=I5JRwBEEreCSAA9ksKtoHOZCLXAshhCNKQVXrCInlgEiY0Aseaq5w8z3dbKxuvboPC86XTL9kpzTGYMMfxmxU-RSAOdKJacMT0f85c2IruWFMjJ4RFBTnfiq6EhaPPRmonXLPKjOsbaKeIGE-0pZw%3D%3D.

Los gastos se contemplan dentro de un presupuesto, son por su parte, los egresos de una nación. La CGR tiene injerencia sobre la fiscalización de la ejecución y liquidación del presupuesto ordinario y extraordinarios de la República, la examinación, aprobación o improbación de presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, así como

examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.

En pocas palabras, todos aquellos aportes cedidos por los habitantes de un país tanto a su gobierno local como a la Hacienda Pública deben pasar por el escrutinio de la CGR a fin de evitar el despilfarro y/o el enriquecimiento ilícito de aquellos que puedan manipular o apoderarse de estos recursos, desviándolos de su fin primordial, la atención de un interés público.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República reitera nuevamente la autoridad de la que se reviste dicha institución al indicar que esta es *auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública*. Así como la independencia de la que goza respecto de cualquier Poder, ente u órgano público. Este poder de decisión y autonomía brindadas constitucionalmente a este órgano, paralelamente exigen una actuación incólume e intachable ya que, de no ser así, perdería cualquier credibilidad y fortaleza que haya logrado forjar ante un Estado y sus ciudadanos.

3.4.4. Sujetos que participan

Como en cualquier proceso de compras públicas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, siempre deben existir dos figuras principales, o dos sujetos esenciales para que el acto tenga validez; el órgano gestor de la contratación y el oferente en

un primer plano, quien posteriormente se convertirá en el adjudicatario. Según el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa:

Artículo 16.-Aptitud para contratar. Sólo podrán contratar con la Administración las personas físicas o jurídicas que cuenten con plena capacidad de actuar, que no tengan impedimento por alguna de las causales de incapacidad para contratar con la Administración, y que demuestren su idoneidad legal, técnica y financiera, según el objeto a contratar.

Artículo 17.-Capacidad de actuar. Se presume la capacidad de actuar de cualquier oferente nacional o internacional inscrito en el Registro de Proveedores del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). Así mismo, se presume que quien suscribe una oferta en dicho Sistema, posee capacidad legal para ello.

Para entender mejor esta relación contractual, se tiene un caso de contratación para adquirir insumos de oficina (pizarras acrílicas y engrapadoras industriales) en un ministerio, que bien puede ser una municipalidad o instituto gubernamental como el IMAS si se desea.

Podría utilizarse como ejemplo al Ministerio de Educación Pública, y como oferentes se cuenta con Jiménez y Tanzi Sociedad Anónima y a Oficina Comercializadora OFICOMER Sociedad Anónima, por mencionar algunos, pero se sabe que los participantes van a ser más. Esto es únicamente para dibujar un pequeño panorama de cuales sujetos intervienen en un procedimiento de contratación administrativa.

Suponiendo que el Ministerio de Educación Pública es el interesado en adquirir los materiales indicados, éste cuenta con una Dirección encargada de ejecutar las compras que dicha institución requiere para dar continuidad al servicio para el que fue creado y al que también le compete extender mediante beneficios para la ciudadanía. Esta dirección es la llamada de Proveduría Institucional.

El artículo 105 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), refuerza el requerimiento que existe para que cada órgano e institución gubernamental tenga su propia proveduría; *En cada uno de los órganos y sujetos públicos sometidos a los alcances de esta Ley, existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y las funciones que, en cada caso, se determinarán por medio del reglamento (...) El Poder Ejecutivo regulará, mediante decreto, la organización y el funcionamiento de las provedurías institucionales que considere pertinente crear dentro del Gobierno Central (...)*

Siempre sobre el tema de las provedurías institucionales y en acato del artículo supra citado, en el artículo 58 del Decreto Ejecutivo N°38170-MEP sobre Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública deja evidencia del cumplimiento de este mandato legal; *La Dirección de Proveduría Institucional es el órgano técnico en materia de Contratación Administrativa.*

El órgano contratante recae en la figura de la Dirección de Proveeduría, quien analizará las ofertas para la adquisición de materiales de oficina presentadas tanto por Jiménez y Tanzi, así como por la Oficina Comercializadora OFICOMER Sociedad Anónima o cualquier otro interesado que cuente con los requisitos establecidos tanto en la ley como en el cartel de licitación y que adicional presente en forma y tiempo su oferta.

La CGR como sujeto partícipe del procedimiento de contratación, cumple un rol fundamental. En un primer aspecto por la competencia de la aprobación del presupuesto para las instituciones, según la LCA al final del artículo 27; *La Contraloría General de la República se encargará de elaborar y enviar una lista con el nombre de cada administración, así como el monto de su presupuesto autorizado para respaldar la contratación de bienes y servicios no personales, con el fin de que se publique en La Gaceta, a más tardar en la segunda quincena de febrero de cada año.*

Corresponde a esta Contraloría también dar las autorizaciones a aquellas instituciones que soliciten:

- La excepción a los procedimientos de contratación amparados en la LCA, tal como lo señala el artículo 2 bis de la ley. La CGR resolverá en término de diez días y de ser positiva la autorización de excepción, deberá indicar al solicitante el procedimiento sustitutivo al ordinario, así como los plazos y demás.

- El requerimiento de resolución contractual, tal como lo indica el artículo 11 de la ley. Esta autorización debe ser previa al pronunciamiento de la Administración contratante.
- El cambio de licitación pública a abreviada por declararse infructuosa, según artículo 30 LCA.
- La cesión de los derechos y obligaciones del contratista, siempre y cuando represente más de un 50% del objeto del contrato. Si es menos de esto, basta con la autorización de la Administración contratante.
- La contratación directa de los bienes inmuebles que según el artículo 71, sean idóneos su ubicación, naturaleza, condiciones y situación, se determine como único propio para la finalidad propuesta.
- Que se prescinda ante un caso de urgencia, de una o todas las formalidades de los procedimientos de contratación con motivo de no causar daños graves a las personas y daños irreparables a las cosas, o bien, lesionar un interés público.
- Contratar con una persona física o jurídica que esté inhabilitada siempre y cuando sea por las razones estipuladas en los incisos a), d), e), g) y h) del artículo 100 de la LCA. Es punto clave que sea posible la contratación únicamente por el hecho de que la

persona es la única que puede satisfacer el requerimiento de la Administración Pública.

- El arrendamiento de vehículos para funcionarios de la institución, siempre y cuando sea para el cumplimiento de sus funciones y resulte más económico y razonable.

Adicional, y fuera del aspecto de aprobación presupuestaria, a la CGR le compete resolver los siguientes recursos:

- **De apelación.** Interpuestos por los oferentes una vez se haya comunicado el acto de adjudicación. El plazo para la presentación ante la CGR variará de 5 a 10 días dependiendo del tipo de procedimiento en cuestión, tal como lo señala el artículo 84 de la LCA.

También se recurrirá a este tipo de recurso en las licitaciones con precalificación, específicamente en el primer paso donde se hace la invitación, siempre y cuando sea por cuantía inestimable, de difícil determinación o desconocido en ese momento. Para los demás casos se hará uso del recurso según el monto de la contratación que ejecuten las instituciones de la Administración Pública.

- **De objeción.** Contra el cartel, en los casos de licitación pública y abreviada. Siempre y cuando se haga dentro del primer tercio del plazo para recibir ofertas.

El artículo 6 también señala que celebrar audiencias a solicitud de los interesados, siempre y cuando sea en el primer tercio del plazo previsto para el estudio de ofertas, o para el tema de la apelación es una facultad de la CGR.

Un aspecto de suma importancia y del cual es partícipe esta Contraloría es en determinar, en caso de duda, cuales sujetos no están habilitados para contratar con la Administración, según el detalle señalado en el artículo 22 de la LCA. Deberá asimismo otorgar el refrendo a los contratos cuando este requisito proceda, veinticinco días hábiles en cuanto a licitación pública y veinte días hábiles para los restantes procedimientos (artículo 32 LCA).

Según el artículo 55, le corresponderá emitir criterios a la Contraloría General de la República;

- Respecto de los reglamentos que se sometan a su consideración como complementos de los procedimientos de contratación regulados en la ley, siempre y cuando sean para lograr el cumplimiento de un interés general.
- Ante un posible incumplimiento contractual a fin de que la Administración de apertura al procedimiento correspondiente.

La CGR también se reviste con la potestad de inhabilitar a participar en procedimientos de contratación administrativa por un periodo de 2 a 10 años a la persona física o jurídica que incurra en alguna de las causales señaladas en el artículo 100 de la LCA. Así como también es su responsabilidad mantener un registro actualizado de aquellas personas o empresas que hayan sido inhabilitadas.

Lo que sigue a partir de este momento, es la aplicación del procedimiento de contratación administrativa estipulado en la ley 7494, ya que, si bien la contratación es una, está varía dependiendo de quién contrate, lo que contrate, el monto que dicho ministerio o institución tenga aprobado por la CGR y adicional el monto de la contratación propiamente. En dado caso, esto se analizará más adelante.

3.4.5. Principales procedimientos en Costa Rica

La gestión de compras públicas en Costa Rica y en muchos otros países se realiza a través del procedimiento de contratación administrativa. Las licitaciones por su parte son una fracción de ese método empleado por la Administración a fin de promover la universalidad de la provisión a sus ciudadanos.

Tal como lo señala la CEPAL en su estudio denominado *Manual de Licitaciones*, (Naciones Unidas, 2002) el procedimiento licitatorio no es un acto, es un conjunto de actos, donde confluyen las actuaciones preparatorias, los llamados a licitación, la documentación

licitatoria, los requisitos de los licitantes, las adjudicaciones, impugnaciones y en general todas las normas reguladoras de los procesos.

Fuera de los procedimientos ordinarios de contratación, la ley también avala el uso de otros mecanismos de contratación que no dependen de un concurso para su puesta en práctica, ya que no todos los bienes o servicios que el Estado requiere necesariamente deben hacerse a través de un procedimiento tan elaborado y complejo como lo son las licitaciones. Esta clasificación se mencionará más adelante.

Como se indicó en párrafos anteriores, la iniciativa de efectuar las adquisiciones estatales fue fijada mediante pronunciamiento constitucional, posterior a dicho requerimiento, la misma Asamblea Constituyente permite la creación de la Contraloría General de la República como auxiliar de la Asamblea Legislativa y además como garante de la utilización adecuada de los recursos públicos puestos en manos de las distintas instituciones gubernamentales.

La Ley de Contratación administrativa (LCA), N° 7494, entró en vigor el 08 de junio de 1995, a fin de regular la actividad de contratación desplegada por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones, Defensoría de los Habitantes, sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas, tal como lo hace saber el artículo 1° de la supra citada ley.

Aunque si bien, son una pequeña clasificación, en la misma normativa se explica cuales instituciones, debido a algunas características quedan excluidas de esta ley, confiriéndose una cierta independencia respecto de este sistema generalizado de obtención de bienes y servicios. El artículo 2 de la LCA brinda 8 formas en las cuales, al menos en Costa Rica algunas instituciones, pueden omitir la aplicación de esta ley, pero contrario a lo que se piensa, no hay un desligue total de la vigilancia estatal.

Sumado a lo anterior, es de suma relevancia detenerse a considerar lo indicado en el artículo 2 de la ley; *Se exceptúan de la aplicación de esta ley, los entes públicos no estatales cuyo financiamiento provenga, en más de un cincuenta por ciento (50%), de recursos propios, los aportes o las contribuciones de sus agremiados, y las empresas públicas cuyo capital social pertenezca, en su mayoría, a particulares y no al sector público.*

Instituciones como la Oficina Nacional Forestal, Banco Popular de Desarrollo Comunal (BPDC), el Banco Hipotecario de la Vivienda (BAHNVI), la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER) y Colegio de Periodistas de Costa Rica son ejemplos de entes público no estatales. Estas entidades, dependiendo de donde provenga la mayor parte de su financiamiento, será lo que determine si su sistema de contratación se verá subordinada a la LCA, o si por el contrario se direccionarán a las adquisiciones de bienes y servicios a través de los medios que consideren idóneos.

Para el caso de la Oficina Nacional Forestal, creada mediante la ley N° 7575 del año 1996. En el artículo 39 de dicha ley se menciona de donde provendrán los recursos de esta

entidad; y muchos de estos son a raíz de impuestos, dineros girados por el MINAE, contribución de organismos internacionales, emisiones de bonos forestales, multas y decomisos provenientes del Estado, ingresos por venta de árboles, ventas de semillas, etc.

Es una combinación de factores donde hay tanto participación estatal como participación privada, pero según hacia donde se incline la balanza así también se estipularán las actuaciones de la entidad en materia de contratación.

La LCA también es clara en la diferenciación para las empresas públicas, entiéndase; Correos de Costa Rica S.A., Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL), Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.(RECOPE), las cuales representan empresas públicas.

A partir del artículo 27 de la LCA, se empiezan a desarrollar los métodos por los cuales los órganos determinados en el artículo 1° de esta ley, pueden utilizar para proveerse de los bienes y servicios que requieran para el alcance de sus objetivos institucionales.

De primera entrada la ley cataloga, según los presupuestos otorgados para cada institución, el rango de los recursos empleados para que estos figuren como una licitación pública, una licitación abreviada o una contratación directa. Estos tres mecanismos señalados anteriormente son los avalados por nuestro ordenamiento jurídico.

DUWÆ XOR # : #DH \ #H # R Q WUDWDF IR Q #G P IQ IWUDWYD						
G hwhup lqdf lq#h#surfhg lq hqw#frq#dvh#q#uhvxsxhv#xwul)dgr#dud#dshulgr						
Suhvxsxhv#xwul)dgr		Of ldf lq#iedfd	Of ldf lq#dehyigd		Frqwdwdf lq#lhfd	
Ijxd# #q#hulru#l	Vxshulru#l	Ijxd# #xshulru#l	Iq#hulru#l#	Ijxd# #xshulru#l	Iq#hulru#l	Ijxd# #xshulru#l
	831:33B33B33/33	637B33B33/33	637B33B33/33	75633B33/33	75633B33/33	4/33
831:33B33B33/33	661:33B33B33/33	595B33B33/33	595B33B33/33	46453B33/33	46453B33/33	4/33
661:33B33B33/33	49k33B33B33/33	4;7B33B33/33	4;7B33B33/33	441:43B33/33	441:43B33/33	4/33
49k33B33B33/33	783B33B33/33	464533B33/33	464533B33/33	43B33B33/33	43B33B33/33	4/33
783B33B33/33	49<3B33B33/33	4<41:33B33/33	4<41:33B33/33	4<4;3B33/33	4<4;3B33/33	4/33
49<3B33B33/33	78B33B33/33	4;1:33B33/33	4;1:33B33/33	4;1:3B33/33	4;1:3B33/33	4/33
78B33B33/33	83:B33B33/33	85B33B33/33	85B33B33/33	9B93B33/33	9B93B33/33	4/33
83:B33B33/33	49<B33B33/33	6<733B33/33	6<733B33/33	6k73B33/33	6k73B33/33	4/33
49<B33B33/33	831:33B33/33	59B33B33/33	59B33B33/33	59B33B33/33	59B33B33/33	4/33
831:33B33/33	3/33	464533B33/33	464533B33/33	4633B33/33	4633B33/33	4/33

Figura X. Fuente: Ley de Contratación Administrativa. Consultada el 11/04/2020

3.4.6. Procedimientos ordinarios

La licitación pública

Según el artículo 91 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa; La licitación pública es el procedimiento ordinario de carácter concursal, que procede, entre otros, en los casos previstos en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, en atención al monto del presupuesto ordinario para respaldar las necesidades de bienes y servicios no personales de la Administración promovente del concurso y a la estimación del negocio.

(...) la licitación pública es definida como el “modo de selección de los contratistas de entes públicos en ejercicio de la función administrativa, por medio del cual éstos invitan, públicamente, a los posibles interesados para que, con arreglo a los pliegos de bases de

condiciones pertinentes, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente al interés público”

Ivanega, M. (2011). El procedimiento de la licitación pública. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3134>.

Este tipo de procedimiento ordinario, por su cuantía, requiere de mayor publicidad y participación de oferentes. Así mismo por la cantidad de recursos públicos que se ven comprometidos hay un control más estricto y las reglas impuestas por la Administración Pública se tornan más precisas.

(...) la licitación pública la podemos definir como el procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual por el que un ente público, en ejercicio de la función administrativa, invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente. Correa, I. (2002). Manual de licitaciones públicas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf.

Según el artículo 41 de la LCA y el 92 del RLCA la licitación pública se emplea:

- En los casos señalados por el artículo 27 de la LCA

- En la enajenación de bienes muebles o inmuebles, arrendamiento de bienes públicos, excepto si se utiliza el remate y;
- En los procedimientos de concesión de instalaciones públicas.
- En las contrataciones de cuantía inestimable.
- En los casos de compra de suministros cuando se trate de la modalidad de entrega según demanda y ejecución por consignación.
- En los convenios marco regulados en el RLCA.

Estructura general de la licitación pública

- 1. Publicación:** De la invitación a participar, modificaciones al cartel y acto de adjudicación, así como los demás actos propios del cartel deben realizarse mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).
- 2. Plazo para recibir ofertas:** Mínimo de 15 días luego de la publicación del concurso hasta el día de la apertura inclusive.
- 3. Adjudicación:** Debe ser publicada dentro del plazo previsto en el cartel. No podrá ser este plazo del doble del brindado para la recepción de ofertas.

Licitación pública con publicación internacional

Se debe realizar la publicación del aviso a participar en el concurso en el SICOP, así como también mediante publicación de un aviso en diarios extranjeros y por comunicación a las legaciones comerciales y diplomáticas acreditadas en el país.

La licitación abreviada

Según el artículo 44, se emplea la licitación abreviada, para aquellos casos estipulados en el artículo 27 de la LCA. El procedimiento de licitación abreviada es muy similar al de licitación pública, solo que varía en cuanto al monto de la contratación, ya que en la pública los fondos comprometidos son más altos que los que comprende la licitación abreviada, aunado a ello, al momento de realizarse la publicación del aviso para el procedimiento licitatorio, la licitación pública debe realizarse a través del periódico oficial La Gaceta, o cualquier otro de circulación nacional.

En la licitación abreviada, se omitirá, si se desea, la publicación del aviso en el periódico de circulación nacional, únicamente se gestionará a través de la invitación de 5 oferentes ya registrados en el SICOP. Si por escasez de oferentes no se pudiera hacer de esta forma, obligatoriamente deberá realizarse la publicación en La Gaceta.

Según *Estudios de Gobernanza Pública. Costa Rica. Aspectos claves. 2015*, (OCDE, 2015) en Costa Rica, un 82% de las licitaciones son abreviadas, lo que muestra un contraste

con el resto de los países de la OECD donde la licitación pública es el procedimiento de compras más común.

Estructura general de la licitación abreviada

Publicación

La Administración invitará mediante el SICOP a un mínimo de 5 oferentes inscritos en el Registro de Proveedores de este sistema. La Administración puede, de manera facultativa, realizar la invitación a través del Diario Oficial La Gaceta y/o en medios de circulación nacional. Si la cantidad de oferentes para el concurso requerido es menor a 5, la publicación en La Gaceta o cualquier otro medio de circulación nacional debe ser obligatoria y no facultativa.

Si previamente ya existe un registro precalificado, debe hacerse uso de este y solo podrán participar las empresas que compongan dicho registro.

Plazo para recibir ofertas

No puede ser menor a 5 días ni mayor a 20 días hábiles. Todas las invitaciones deben ser realizadas en el mismo día.

Adjudicación

Debe ser publicada dentro del plazo previsto en el cartel No podrá ser este plazo del doble del brindado para la recepción de ofertas.

Otras modalidades de contratación

Licitación con financiamiento

Básicamente este tipo de modalidad corresponde de igual forma al interés de la Administración de hacerse de bienes y servicios, pero no cuenta con los medios económicos para tal fin, por lo que recurre al financiamiento que puede provenir tanto del oferente, o bien, de un tercero.

Licitación con precalificación

Precalificación para un único concurso

Esto puede ejecutarlo la Administración como parte de un procedimiento licitatorio público o abreviado. El procedimiento debe mantenerse igual respecto a la publicación del aviso en SICOP, así como de manera facultativa en los respectivos diarios de circulación nacional.

Precalificación para varios concursos

Esta modalidad, de igual forma queda sujeta a criterio de la Administración Pública, atendiéndose a su vez la publicación en SICOP y de forma potestativa en los diarios de circulación nacional correspondientes.

Subasta a la baja

Según el RLCA, para la adquisición de productos genéricos, entendidos como suministros, equipos o bienes de uso común, cuya fabricación obedezca a reglas estandarizadas, la Administración podrá utilizar el mecanismo de subasta a la baja.

La Administración convocará a los interesados a una puja de precios, a fin de adjudicarse la oferta de menor precio. Todo el procedimiento se realizará de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento de Uso del Sistema.

Convenio marco

Este tipo de convenio es aquel celebrado entre las instituciones públicas para tramitar en el SICOP y contratar determinados bienes y servicios de uso común y continuo por un plazo de hasta 4 años. Una de sus características es que son de cuantía inestimable y por este detalle es que se deben gestionar mediante el procedimiento de licitación pública.

3.4.7. Materias excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación

Contratación directa

Según el artículo 133 del reglamento de la LCA, las materias excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación, podrán ser objeto de negociación directa entre la Administración y el contratante.

Para proceder a contratar bajo este tipo de procedimiento, debe justificarse muy bien por parte de la entidad interesada, las razones técnicas y legales por las cuales debe acudir a esta modalidad y no a la licitación pública o abreviada.

La forma de operar es con base en un modelo de descarte. Primero, ubicándose en el rango de presupuestos aprobados para la institución, lo cual básicamente consiste en una escalera de rubros realizada por la CGR a fin de posicionar a las instituciones contratantes.

Segundo, se elige el tipo de procedimiento de contratación a seguir con fundamento en los montos delimitados (de igual forma) por la Contraloría General de la República, donde la contratación directa ocupa el último puesto en la lista, posterior a la licitación pública y la abreviada.

Aunque si bien es un procedimiento externo a los ordinarios, no por ello el órgano gestor de la contratación goza de plena libertad para estipular bajo sus propios criterios y pretensiones a quien se debe adjudicar una determinada obra o servicio.

La contratación directa requiere de igual manera la convocatoria de tres posibles oferentes para que la selección del adjudicatario tenga validez. En resumen, no es una contratación antojadiza, sino únicamente fuera del contexto habitual de contratación estipulada por el ordenamiento jurídico administrativo.

Objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso

- a) Oferente único
- b) Bienes o servicios artísticos o intelectuales
- c) Medios de comunicación social
- d) Suscripciones y compra de material bibliográfico
- e) Servicios de capacitación
- f) Atención urgente de gestiones judiciales
- g) Reparaciones indeterminadas
- h) Objetos que requieren seguridades calificadas
- i) Interés manifiesto de colaborar con la Administración
- j) Arrendamiento o compra de bienes únicos
- k) Situaciones imprevisibles
- l) Arrendamiento de vehículos de los funcionarios

- m) Servicios de arbitraje o conciliación
- n) Combustible
- o) Patrocinios
- p) Asesoría a auditorías internas

Procedimientos de urgencia

Para este tipo de contratación, se requiere de manera previa la autorización de la Contraloría General de la República. Como su nombre lo dice, es un tipo de procedimiento que aplica para casos en que una o varias instituciones del país, afrontan una situación crítica o de emergencia nacional y se requieren comprar o contratar bienes y servicios para atender dicha situación de forma expedita.

Véase por ejemplo acontecimientos que podrían incorporarse en este apartado; los desastres naturales, como el paso de un huracán, o deslizamientos provocados por las fuertes lluvias o terremotos. Dependiendo del hecho y la gravedad del suceso acontecido, las distintas instituciones deben abastecerse de alimentos, insumos de higiene, vestimenta, colchonetas, equipo de primeros auxilios y otros para proveer a los afectados. Muchas veces las comisiones de emergencias de los gobiernos locales tienen estos productos a su alcance, pero en cambio hay otras municipalidades que no, o bien, son insuficientes para cubrir la demanda.

Para este tipo de casos, es entonces que procede una contratación administrativa con modalidad de urgencia.

Contrataciones con fondos de caja chica

Estos corresponden a gastos menores y cotidianos de una institución, por lo que no merecen mayor supervisión que aquella ya previamente estipulada por la Tesorería Nacional, de conformidad con la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Bienes o servicios para contratarse en el extranjero

Corresponde a la Administración Pública para este punto, únicamente cerciorarse de que el contratista del país extranjero sea idóneo para el servicio que se le está solicitando, por lo demás, está exento de ser cubierto un tipo de contratación ordinario según el ordenamiento jurídico costarricense para tal fin.

Escasa cuantía

La escasa cuantía se delimita una vez se hayan analizado los parámetros presupuestarios indicados en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa. Básicamente esta modalidad es una contratación mucho más simple, con un pliego sencillo de condiciones configurado básicamente como una contratación directa. Y aunque es un

procedimiento más lacónico en comparación al resto, de igual manera se requiere el uso del SICOP para el adecuado desarrollo de esta.

Proyectos de infraestructura educativa

Este tipo de proyectos conllevan grandes sumas de dinero invertidas en infraestructura escolar, por lo que tal vez debiera cuestionarse más su exclusión de los procedimientos ordinarios de contratación.

Claramente el apego a la LCA y su reglamento son vinculantes, pero por lo importante de las obras, especialmente como complemento de un derecho tutelado constitucionalmente como lo es la educación, debiera valorarse su sometimiento a un procedimiento de contratación ordinario como una licitación pública, inclusive que trasciendan a la esfera internacional para lograr un mayor número de participantes y mayor trazabilidad sobre los recursos públicos.

Un aspecto negativo de esta propuesta con relación al uso de un procedimiento ordinario es el relativo a lo engorroso del método, ya que inclusive mediante la implementación del modelo tradicional se dan cuantiosas trabas que atrasan y entorpecen considerablemente su cumplimiento.

Sumado al hecho de que se cuentan como suscribientes de los contratos a las juntas de educación y administrativas, las cuales ciertamente requieren apoyo técnico y legal para la toma de decisiones y ejecución de cada una de las etapas contractuales.

Si bien esto se ha trabajado así por muchos años, mediante decreto ejecutivo N°42202 del 06 de febrero del 2020, se modifica el artículo 145 del Reglamento a la LCA, donde aunado a la participación de las juntas en los procesos de contratación, se autoriza al Ministerio de Educación Pública, de forma directa, a contratar los servicios necesarios para atender el problema de infraestructura pública educativa. Lo que podría considerarse como un avance para la solución efectiva de los procedimientos en esta área específica de obra pública.

3.4.8. Pros y Contras

Pros

1. Transparencia

El procedimiento de compras públicas permite que un Estado determinado brinde cuentas claras sobre la inversión del presupuesto público asignado a su institución. Para el caso de Costa Rica, la ejecución de compras públicas a través del Sistema Integrado de Compras Públicas es una excelente herramienta para la inscripción de oferentes,

participación en concursos, comunicación de resultados, entre otros, tanto para los oferentes como para la ciudadanía en general.

2. Existencia de norma especial

Si los países cuentan con normas especiales sobre la materia de contratación, es mucho más sencillo definir o fiscalizar el procedimiento licitatorio que se requiera aplicar para las adquisiciones estatales.

3. Variedad de procedimientos de contratación

Dependiendo de la naturaleza, monto y demás características de las adquisiciones que requiera ejecutar la Administración, así serán también las opciones de procedimientos que ponga a disposición de la Administración las leyes y reglamentos para tal fin. Se puede manejar dentro de este rango de procedimientos ordinarios a; la licitación pública, abreviada y contratación directa., o bien, las demás modalidades (no ordinarias) como licitación con financiamiento, licitación con precalificación, convenios marco, subastas, entre otros.

Contras

1. La corrupción

La contratación administrativa es un arma de doble filo para la Administración, y el lado negativo que se puede dar, es justamente este; la corrupción. Al disponerse de tantos recursos públicos, algunos funcionarios pueden verse sujetos a la malversación de fondos, para incrementar su propio peculio o el de terceros.

Claramente esta apropiación no se realiza de forma evidente, sino que lo usual es el desvío de los dineros, o a través de beneficios mediante adjudicaciones de contratos a personas físicas o jurídicas que no cumplan los requerimientos legales, técnicos o financieros que la Administración demanda. *Los contratos administrativos en su formación y ejecución constituyen uno de los ámbitos más vulnerables en materia de corrupción.* Ivanega, M. (2011). El procedimiento de la licitación pública. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3134>.

2. Superioridad de la Administración Pública

Aunque el contrato administrativo sea una subcategoría de la figura contractual, como la que usualmente se pone en práctica entre sujetos privados, siguen existiendo diferencias evidentes que desestiman esa igualdad entre partes que tanto se predica en un contrato privado.

La misma legislación deja entrever que como justificante del cumplimiento de un beneficio para la colectividad, la Administración lleva las de ganar y esa igualdad entre órgano contratante y oferente o adjudicatario no es igual. La supremacía del Estado impera inclusive en este tipo de negocios jurídicos, no dejando en desamparo a su cocontratante, pero si en una situación de desventaja.

3. Ausencia de autoridad de compras o entidad de compras centralizada

Se evidencia una carencia de mandato estratégico para brindar una visión de contratación pública, lineamientos, coordinación y criterios de gestión de desempeño consistentes. Esta situación en específico es una observación realizada para Costa Rica por parte de la OCDE.

4. Falta de una fuerza laboral de contratación pública profesionalizada

Los funcionarios de contratación adoptan un enfoque basado en el cumplimiento normativo para la contratación, en vez de un enfoque estratégico con base en resultados dado que no existe una fuerza laboral de contratación pública profesionalizada. Esta situación en específico es una observación realizada para Costa Rica por parte de la OCDE.

3.4.9. Ejemplos de compras públicas en Costa Rica

Se menciona como distintas instituciones estatales costarricenses operan en cuanto a su labor de compras públicas. La idea es establecer un panorama, comparativo si así se quiere concebir, para el procedimiento de adquisición de bienes y servicios públicos.

Poder Judicial

El Poder Judicial es uno de los tres poderes de la república, por lo tanto, en su función judicial sobre la correcta aplicación de las leyes, debe ser también responsable de apegarse a lo que la normativa costarricense dicta en todos sus extremos, incluyendo lo correspondiente a las adquisiciones que aplique para hacerse de los bienes y servicios que así requiera para el desarrollo normal de sus funciones. De igual forma, su sumisión respecto de los procedimientos de contratación está previamente definido en el artículo 1° de la LCA.

A diferencia de otras instituciones, el Poder Judicial cuenta con un sistema propio para instaurar sus compras y contrataciones, el cual se conoce como SIGAPJ. Pero independientemente de ello, los tipos de procedimientos de contratación utilizados por este órgano son los mismos que contempla la Ley de Contratación Administrativa; compra directa, licitación abreviada, licitación pública nacional, licitación pública internacional, etc.

En el sitio web de la institución se pueden consultar el conglomerado de contrataciones disponibles, y que de igual forma en que operan muchos países e instituciones, los insumos o servicios solicitados son muy similares; repuestos para equipo de oficina, mobiliario de oficina, contratación de personal, servicios de alimentación, de mantenimiento de infraestructura, y otras más específicas según sea la naturaleza de las actividades de la unidad o departamento que así lo requiera.

En consulta a un cartel para adquisición de mobiliario de oficina mediante contratación directa, se constata que este poder de la república emplea el uso de la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento, y otras leyes conexas para ampararse sobre sus decisiones de contratar.

De forma general se observa que el Poder Judicial cumple con los señalamientos de ley para proceder a adquirir sus bienes y servicios. El aspecto de la publicidad, sumamente relevante, es correctamente empleado, al permitirse al público e interesados, el acceso a los carteles de condiciones generales sobre los bienes y servicios requeridos, así como los anexos al mismo y a los expedientes de los distintos procesos.

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

El ICE hoy día está conformado por 4 grandes empresas, ICE que opera como casa matriz, Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Radiográfica Costarricense (RACSA) y Gestión Cobro, esta última como soporte de las anteriores tres empresas en cuanto a cobros se refiere.

Es notable la importancia de esta asociación de empresas de gran renombre y relevancia en el país, ya que por ejemplo el ICE y el CNFL en conjunto, son proveedores del 78% de la energía eléctrica del país, lo que demuestra en este campo, la amplia capacidad estatal para suministrar el servicio eléctrico a su ciudadanía. Instituto Costarricense de Electricidad. (2020). Empresas del Grupo ICE. Recuperado de <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/acercadelgrupoice/quienes-somos>.

Este Instituto hace uso del sistema de compras públicas SICOP, así como también el portal denominado Compras en Proveeduría en Línea y Compras en Ariba Network. La información no se haya tabulada como otras instituciones o ministerios la presentan en sus páginas web, únicamente se facilitan los enlaces a dichas plataformas.

Solo el plan de compras para el 2019 detalla la proyección de las adquisiciones que el ICE tiene programadas, incluyendo el periodo del año, el tipo de procedimiento, el monto presupuestado y el detalle del bien o servicio que se requiere. Instituto Costarricense de Electricidad. (2019). Plan de compras 2019. Recuperado de

<https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/2d9ba4e2-2ce0-477d-bbf1-9f9986ce95be/PROGRAMA+DE+COMPRAS+2019+LICITACIONES.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-2d9ba4e2-2ce0-477d-bbf1-9f9986ce95be-n0VXoXR>.

Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)

En consulta a la página web de esta institución, se determina la facilidad para el ingreso tanto al sistema de compras de CompraRED, así como el SICOP.

Esta cartera ministerial, por la naturaleza de sus funciones, es común que destine gran parte de sus contrataciones a la compra de boletos aéreos para sus funcionarios, así como también el pago de cursos de capacitación, software, hardware y en general equipo de cómputo se postulan entre sus adquisiciones más comunes.

Las compras del COMEX se basan conforme lo señalado por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, y esto se observa en la información que facilitan para consulta de los usuarios, en un histórico del año 2012 al 2019.

Desde el año 2012 y hasta parte del 2016, se observa el uso de la plataforma CompraRED, y de manera posterior con la implementación del SICOP el Ministerio de Comercio empieza a hacer uso de este recurso, hasta llegar al actual año, donde el SICOP

sigue vigente como sistema de contratación administración ineludible para este y otros ministerios de Costa Rica.

Los informes técnicos, carteles, ofertas, contratos y pueden ser visualizados mediante el ingreso al Sistema Integrado de Compras Públicas. Todo este despliegue de datos, cifras y demás conlleva a un esfuerzo ministerial por alcanzar altos estándares de transparencia en la Administración Pública. Esto permite al ciudadano y otros interesados en general el acceso a lo que se considera la información fidedigna de como invierten las distintas instituciones los recursos públicos con que son beneficiados.

3.4.10. Sistemas de compras en Costa Rica

CompraRED

El sistema de compras públicas CompraRED, fue el primer sistema de este tipo implementado en Costa Rica durante el gobierno de Abel Pacheco de la Espriella. Mediante Decreto Ejecutivo N° 32717 de fecha 16 de setiembre del 2005 (posteriormente derogado mediante Decreto Ejecutivo N°37943, con la excepción para aquellos procedimientos que se hayan aún vigentes en este sistema) se promulga el Reglamento para la utilización del Sistema de Compras Gubernamentales CompraRED.

CompraRED contaba con un Registro Electrónico de Proveedores para que persona físicas y jurídicas que quisieran realizar negocios con el Estado se pudieran inscribir

previamente, la idea era suministrar oferentes precalificados como una forma de asegurar sin contratiempos, que los participantes reunieran los requisitos legales, técnicos y financieros que se solicitaran para ser idóneos.

Dicho sistema tenía como fin promover la transparencia, eficiencia, efectividad e integración regional y mundial de las compras del Estado, todo esto se ejecutaría a través de un mecanismo de compras en línea. Su utilización se plasmaba obligatoria para la Administración Central pero facultativa para algunas otras instituciones gubernamentales.

Algunos de los inconvenientes que se observaban con este sistema correspondían por ejemplo al impedimento de manejar al 100% el expediente de forma digital, ya que como lo indicaba el artículo 11 del citado reglamento; *En caso que un oferente presente su oferta por escrito, la Administración deberá tenerla en cuenta para todos los efectos del concurso, siempre y cuando la misma se presente en el plazo establecido para la apertura de las ofertas.*

Al permitirse este tipo de acciones por parte de la Administración Pública, se ocasionaba un obstáculo al curso adecuado del procedimiento, toda vez que se restaba transparencia y equidad al proceso al limitar el acceso de la información de forma parcial a los ciudadanos y demás interesados respecto a una contratación determinada. Evidencia de ello, era la manifiesta autorización del Estado para la entrega de la información por cualquiera de las dos vías; en soporte digital o soporte físico.

Al tratarse de un procedimiento de contratación administrativa, donde uno de sus principios base es la igualdad de trato entre los oferentes, esta actuación contraviene al comentado principio cuando se permite a un oferente presentar la oferta de una forma y a otro oferente de otra forma, cuando por razones obvias, y a fin de evitar malentendidos., interposición de recursos y demás, el mecanismo debiera ser uno solo.

La acción señalada en el último párrafo del artículo 12 del Reglamento, vuelve a dejar a la vista la acción incongruente de la Administración Pública de solicitar soporte físico de los documentos ya presentados con anterioridad, cuando así se autorice previamente por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y/o la Contraloría General de la República, y sea para dar trámite a los recursos de apelación, o se requiera el refrendo contralor.

El artículo 21 por su parte indica; *Los recursos administrativos que los interesados legitimados decidan instaurar contra actos emitidos dentro de los procedimientos de contratación administrativa, tramitados a través de CompraRED, deberán ser planteados de forma escrita ante las instancias correspondientes, y se tramitarán y resolverán por igual vía. (...).*

Estas labores conllevaban a una duplicidad de esfuerzos para los oferentes y adjudicatarios, poniendo en duda la funcionalidad real de CompraRED como sistema de compras *en línea*. El objetivo de eficientizar el proceso de adquisiciones estatales haciendo uso de medios digitales no se estaba logrando a cabalidad.

A pesar de la derogación del primer reglamento N° 32717 del 2005, el N° 39065-H viene a ser implementado en el año 2015 con el mismo nombre que su antecesor. Mostrando este un ligero cambio en cuanto a la reducción de entrega de documentación física y en su lugar se observa mayor uso de los medios digitales.

Mer-link

En setiembre del año 2013, se promulga el Decreto Ejecutivo N° 37943-H-MICITT denominado, "Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa". En el cual claramente se decreta que se utilizará el Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea Mer-Link.

Mer-Link nació a través de un contrato administrativo, celebrado entre el Ministerio de Hacienda y el ICE. Entre ambas instituciones se gestó la adquisición de la plataforma supra citada.

Según información contenida en el material elaborado por el Banco Nacional de Costa Rica, *Mer-link es una plataforma tecnológica que permitirá a las proveedurías del Estado realizar las operaciones de compra y venta de productos y servicios en forma electrónica.*

Un dato importante sobre este sistema es que está basado en el modelo de compras implementado por Corea del Sur, lo cual se dio a raíz de un acuerdo de cooperación entre ambas naciones y empresas del sector público como: universidades, municipalidades, y la empresa SamsungSDS. Corea es un país conocido por sus grandes avances tecnológicos y por ende económicos, de ahí la fiabilidad del gobierno costarricense para elegir esta plataforma para su puesta en práctica en el país.

En el ABC de Mer-link se mencionaba que, el modelo de compras públicas de Costa Rica era fragmentado, con trámites excesivos y entre algunos ejemplos de esto se puede citar que; no había una estandarización de documentos y procesos de contratación, o también se indicaba que se daba una duplicación de requisitos y trámites para el registro de los proveedores a través de las diferentes instituciones, incluyendo que los códigos de productos y formulario son diferentes en cada entidad, no se aplican estándares internacionales tales como código de producto, formularios, carteles, documentos comerciales y tramites como resultado de interpretaciones antojadizas o por ignorancia de la normativa.

En el artículo 7° se hace notoria la transición entre el uso del sistema CompraRED al nuevo sistema Mer-Link; *se deroga el Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales CompraRed, promulgado mediante el Decreto Ejecutivo N° 32717, publicado en La Gaceta N° 204 del 24 de octubre del 2005.*

Posteriormente el citado decreto fue derogado mediante Decreto Ejecutivo N° 38830 del 15 de enero del 2015 para dar lugar al “Crea el sistema integrado de compras públicas

como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa”.

SICOP

Tal como se comentó de forma previa, el SICOP, diminutivo de Sistema Integrado de Compras Públicas fue puesto en funcionamiento gracias a la creación del Decreto Ejecutivo N°38830-H-MICITT en enero del 2015.

Corresponde, según el artículo 3° del decreto, a la Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) proveer al Estado de la plataforma tecnológica que servirá de base para el SICOP, así como también será responsable de cualquier otro servicio asociado a la plataforma.

Un dato curioso de este decreto es que en el artículo 7°, se restablece alguna normativa derogada con anterioridad, ya que señala que una vez se publique el mismo en el periódico nacional La Gaceta, el Poder Ejecutivo emitirá el Reglamento para la utilización del Sistema de Compras Gubernamentales CompraRED.

Esto pareciera ser un retroceso tecnológico para el país ya que no es el fin que, al haberse implementado el uso de mejores sistemas, se deban revivir aquellos que fueron sepultados legalmente con anterioridad por considerarse desfazados o ubicados en un segundo nivel por la llegada de las nuevas plataformas.

En los transitorios se exponen los porqués de la reactivación de CompraRED y una de las razones es que la Contraloría General de la República, mientras no migre al sistema SICOP podrá seguir consultando los expedientes en el primer sistema, así como también aquellas instituciones fuera de la Administración Central que utilizan de forma voluntaria CompraRED y Mer-link podrán seguir haciéndolo hasta culminar los procedimientos de contratación que iniciaron en dichas plataformas. Para el caso de la Administración Central, CompraRED tendría vigencia hasta el 31 de diciembre del 2016, pero mientras se cumple el plazo, los datos debían irse migrando paulatinamente.

De forma muy general se debe rescatar que se percibe un esfuerzo gubernamental desde ya hace varios años para intentar modernizar al Estado. Esto especialmente para dar cumplimiento al inciso k) del artículo 4 de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico donde es una responsabilidad del Estado; *Impulsar la incorporación selectiva de la tecnología moderna en la administración pública, a fin de agilizar y actualizar, permanentemente, los servicios públicos, en el marco de una reforma administrativa, para lograr la modernización del aparato estatal costarricense, en procura de mejores niveles de eficiencia.*

Se han notado suficientes faltas en el uso de estos sistemas, desde un principio ha sido un tanto complicado realizar de manera total y exitosa el uso de las plataformas por la totalidad de las instituciones gubernamentales, y en ocasiones, aquellas que utilizan una en específico se quedan rezagadas en ellas, aunque el resto de los ministerios y demás entidades ya hayan dado el paso siguiente en cuanto al uso de la nueva plataforma.

3.4.11. Metodología de compras públicas en Costa Rica en medio de una situación inusual: COVID-2019

Como se ha hecho mención en un par de ocasiones durante el avance de este proyecto, Costa Rica y el resto del mundo se han visto inmersos en una pandemia con un alto grado de daño, que afecta no solo el ámbito de la salud de las personas, sino que por rebote también altera el orden de las economías y las formas habituales de convivencia que los seres humanos han desarrollado hasta el momento.

Al ser el coronavirus COVID-2019, un virus de tan fácil transmisión, que se puede tornar altamente letal para algunas personas por sus ya preexistentes patologías (en algunos casos), aunque en otras personas esto ni siquiera es determinante para su perjuicio, se ha recurrido al aislamiento extremo y obligatorio de millones de personas alrededor de mundo como medio de mitigación del caos. Provocando un incremento excesivo del desempleo, de cierre de locales y claramente un elevado nivel de muertes de forma simultánea por todo el mundo a raíz de este padecimiento.

Se dice que hay enfermedades más comunes que son más mortíferas y que matan más personas en un menor tiempo si se compara con el COVID-2019. Esto por supuesto, no es ningún atenuante claramente, pero por la novedad del virus, el estudio y comprensión del mismo paralelo a su expansión en un inicio regional y posteriormente mundial dejó manos arriba a las autoridades de salud para brindar acciones rápidas y efectivas.

De todas formas, aunque los principales centros médicos contaran con la mejor infraestructura, equipamiento médico y servicios de alto nivel, estos serían insuficientes, como se ha dejado vislumbrar, para atender a la totalidad de la población que requiere de los servicios de salud en medio de una pandemia como la que se vive desde el primer semestre del año 2020.

El sentido común, el aislamiento y el acatamiento de los protocolos establecidos son determinantes para frenar la propagación del virus, pero como se señaló anteriormente, las condiciones económicas de muchas personas alrededor del mundo les impiden cumplir realmente el aislamiento y distanciamiento social, y justo esto los hace propensos a adquirir esta nueva enfermedad.

En cuanto a Costa Rica se refiere, desde mediados de marzo del 2020 por recomendaciones de las autoridades ministeriales de salud del país se sugirió la implementación del teletrabajo como opción para; resguardar a una gran parte de la ciudadanía del sector público y privado a la exposición del virus y de esta forma también dar continuidad, en la medida de lo posible, a las labores que se venían atendiendo de forma cotidiana.

En un comunicado de marzo del 2020, Presidencia de la República señalaba que 14.668 personas funcionarias de 56 instituciones se encontraban laborando bajo la modalidad de teletrabajo. Presidencia de la República. (2020). Casi 15 mil funcionarios se acogieron al teletrabajo por COVID-19. Recuperado de

<https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/03/casi-15-mil-funcionarios-se-acogieron-al-teletrabajo-por-covid-19/>.

La nota no lo menciona, pero evidentemente muchos de ellos corresponden a funcionarios de proveedurías de las instituciones públicas encargadas de gestionar las compras públicas de los bienes y servicios de la Administración Central.

Para aquellos ministerios o instituciones que usualmente desarrollaban estas actividades haciendo uso de las plataformas como CompraRED o SICOP, no es tal el problema en seguir con normalidad los procedimientos o dar seguimiento a los mismos, ya que esto es una tarea que los funcionarios prácticamente pueden desplegar desde el hogar si necesidad de estar físicamente en sus recintos laborales.

El problema es mayor para aquellas instituciones que no se acogen a la modalidad de SICOP por ejemplo, donde básicamente todo el procedimiento de contratación es meramente digital. Desde la publicidad sobre el aviso del concurso, la recepción de ofertas, la publicación de aclaraciones, la tramitación de recursos, acceso a expedientes, pronunciamiento de firmeza, entre otros.

Estas instituciones carentes del uso de este sistema deben conformar un expediente físico e indudablemente, tramitar lo posible vía correo electrónico, (si así se estableció en el cartel por supuesto) como notificaciones, recibo de documentos siempre y cuando se firmen digitalmente para que resguarden su validez y demás. Este método anticuado, en vista de las

facilidades actuales, genera un gasto excesivo de horas funcionario que pueden ser destinadas de otra forma a eficientizar la labor de la institución en esta u otras áreas.

Véase, por ejemplo, el caso de una apertura para la contratación directa de obra para un centro educativo realizada en las oficinas de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo del Ministerio de Educación Pública a finales del mes de mayo del 2020. Donde una decena de personas se presentaron a entregar de forma física sus ofertas y que posterior a ello, se mantuvieron en las instalaciones para presenciar la apertura de estas y el levantamiento y firma del acta correspondiente.

Todo esto se tuvo que realizar de manera presencial en vista de que la Dirección gestora de la contratación no está habilitada para hacer uso de la plataforma del SICOP para esta ni para las siguientes etapas del procedimiento.

Claramente los protocolos se cumplieron a cabalidad, pero en una época de pandemia esto se podría haber evitado al 100% sin que el procedimiento se viera afectado, si la entidad se acoplara a las disposiciones gubernamentales para la adquisición de bienes y servicios, en especial para el gobierno central.

Se tiene conocimiento de que muchos de los oficios de los funcionarios públicos se han podido desarrollar con normalidad, ante las facilidades que la misma institución les otorga para trabajar remotamente. Aunado a ello, para la gran mayoría, sus funciones se

limitan meramente al uso de una computadora, de una plataforma como *TEAMS* o *ZOOM* para la comunicación vía chat, elaboración de reuniones y hasta llamadas por internet.

La comunicación claramente no se pierde, inclusive esta pandemia generó una cierta presión para que los desarrolladores de sistemas y demás tecnologías relevantes mejoren o innoven con aspectos que jamás se hubieran imaginado.

El tema de las compras públicas también se pule con los variados escenarios con que se han topado las instituciones ante estas inusuales circunstancias, que al final se traducen en mejoramiento y facilitación de los procedimientos licitatorio. Dando apertura a la limitada visión que tienen las instituciones públicas a realizar todo por la vía tradicional, engorrosa y puramente burocrática.

De todas formas, a raíz de la citada pandemia, y ante la necesidad de atender urgencias de primer nivel como es la salud pública, muchas de las partidas presupuestarias de los Ministerios y otras entidades públicas se han visto recortadas a fin de redirigirlas a situaciones de mayor premura, por lo que, si una adquisición de bien o servicio no es realmente esencial en este momento, el presupuesto se mantiene en espera o como se señaló, se redestina.

Las únicas adquisiciones que si se han justificado realmente en esta época son todas las concernientes a equipo médico; mascarillas, batas médicas, guantes, respiradores artificiales, pruebas para detectar el COVID-2019, o bien, los pagos realizados para la

cobertura de transporte donde se movilizan todos estos insumos desde el extranjero hasta territorio nacional.

3.5. MODELO ACTUAL DE ATENCION DE OBRA PUBLICA EN COSTA RICA

3.5.1. Antecedentes

Infraestructura de Transportes

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) es la autoridad estatal en Costa Rica encargada de velar por que el país cuente con infraestructura de transporte óptima que favorezca en primer lugar a la ciudadanía costarricense y su movilidad, y en segundo lugar que provea a los demás sectores del país como lo son el turismo y el comercio, facilidades para el correcto desarrollo de sus actividades. Actividades que al final se traducirán en beneficios económicos para el país, ya que el contar con infraestructura de transporte funcional, el lugar se vuelve un destino atractivo para inversionistas nacionales y extranjeros.

Como se indicó en párrafos anteriores, el MOPT tuvo sus comienzos en el año 1860, época en que Costa Rica aún hacia grandes esfuerzos por consolidarse en su nueva etapa de República independiente y que básicamente se enfocó en dar belleza a la ciudad a través de la arquitectura y algunos problemas viales que ya se empezaban a percibir.

En el país los proyectos de mayor envergadura en tema de obra pública son los relativos a infraestructura de transportes, entiéndase; carreteras, caminos, puentes, puertos, aeropuertos y demás. La responsabilidad de hacer frente a toda esta serie de retos que con el

paso del tiempo se vienen incrementando aún más, recae sobre las distintas divisiones del MOPT y los dos Consejos con desconcentración máxima y adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes; el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) y el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) concebidos mediante las leyes N° 7762 y N° 7798, ambas de mayo del año 1998 respectivamente.

Desde varias décadas atrás, algunos proyectos de interés nacional han sido cubiertos de manera total o parcial a través de financiamientos externos. Se ha hecho de esta manera para lograr una adecuada cobertura de obra básica para el país, por ello, se tuvo que dar rienda suelta a una serie de préstamos con organismos internacionales.

La memoria institucional del MOPT comprendida entre los años 1966 al 1970 así lo confirma. La demanda vial por aquellos tiempos ya se empezaba a tornar cada vez más intensa y la capacidad del Estado para atender al 100% estos requerimientos eran simplemente insuficiente. En la página 7 de la citada memoria se puede leer de manera textual; (...) *durante el periodo se gestionó y se obtuvo préstamos con el Banco Centroamericano de Integración Económica para los estudios y diseños de las siguientes obras:*

1. *Carretera Costanera Sur*
2. *Carretera Heredia-Puerto Viejo*
3. *Carretera Naranjo-San Carlos-Los Chiles*

El siguiente gráfico del MOPT, de manera muy rústica proporciona desde una perspectiva general, la distribución porcentual de los recursos con que contó en aquel entonces el gobierno costarricense para hacerle frente a los requerimientos en materia vial que acaecían en el país.

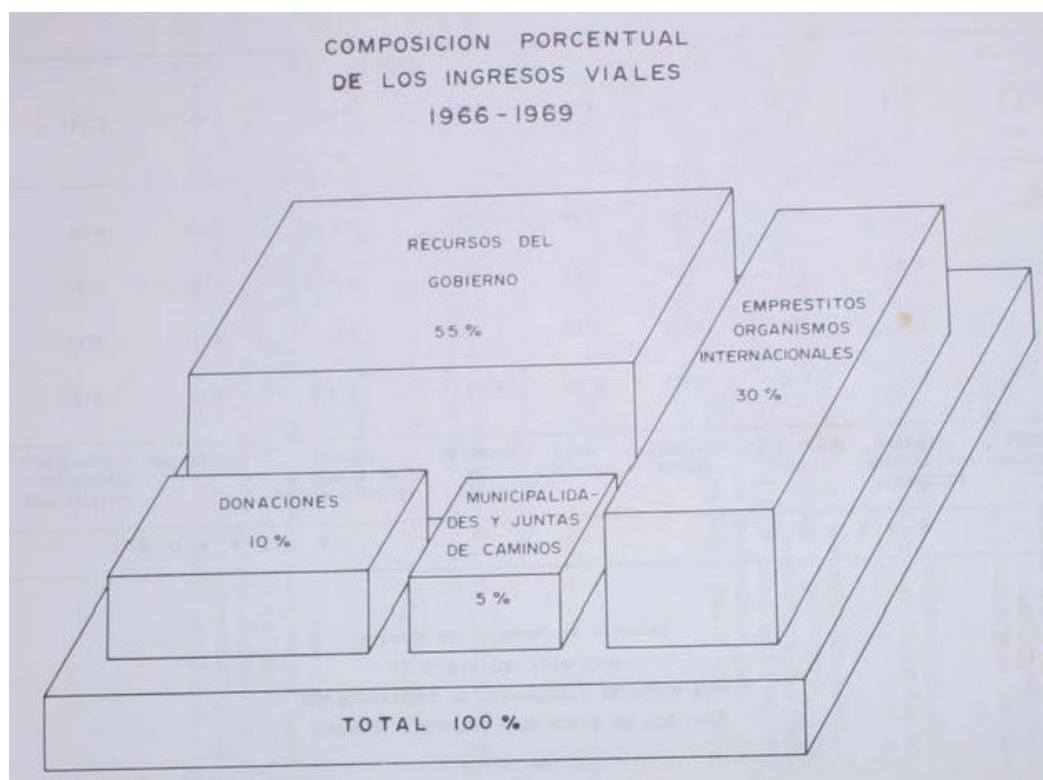


Figura XI. Fuente: Memoria institucional MOPT 1966 al 1970

Y aunque el fuerte de los recursos representados en un 55% provenían en su mayoría del Estado, el siguiente rubro más importante fue el personificado por los empréstitos de los organismos internacionales con un 30%.

Hoy día podría emitirse un criterio diferente al respecto, y decir que, ninguno de los dos supuestos principales mencionados en el gráfico que justifica la procedencia del financiamiento de las obras, eran los más recomendables. Aunque el empréstito es una figura contractual que sustenta una alianza público-privada, no es por sí solo, el tipo de alianza que mejor se ajustara a las necesidades del país. Pero por aquellas décadas, parecía ser el método más común y quizá ante la poca experiencia del país para paliar el tema de infraestructura pública se adoptaban los préstamos sin mucho preámbulo.

Independientemente de donde provinieran los fondos económicos, el peso de las construcciones viales fue sostenido en su mayoría por obras o proyectos adjudicados a empresas nacionales o internacionales. En menor medida estaban aquellas obras que el propio MOPT ejecutaba con el personal perteneciente a su ministerio.

Respecto al plan vial: Carreteras Nacionales y Regionales para este periodo; 62.899 (millares de colones) se destinaron a obras por contrato y 15.088 (millares de colones) se ejecutaron por parte de la Administración.

Para el periodo comprendido entre el año 1998 y 2002 el panorama para el Ministerio de Transportes no es muy distinto del que se percibía a finales de los sesentas, puesto que los préstamos y las adjudicaciones de obra seguían siendo punto de referencia para el desarrollo de infraestructura de relevancia.

Lo anterior es un reflejo de la poca innovación del sistema costarricense para sustituir los habituales sistemas de atención de obra estatal. Para el año 1995 Chile, posterior a un complicado pasado político, inauguraba una importante obra de infraestructura pública bajo el sistema de concesión. Costa Rica por su parte, seguía trabajando con el mismo sistema de la década de los años sesenta; uso de recursos propios en su mayoría y adquisición de empréstitos.

Véase el caso del proyecto de construcción de la carretera a San Carlos: sección Naranjo-Florencia, o el proyecto de construcción de Puerto Moín. El primero financiado mediante préstamo con el Export-Import Bank por un monto de \$35.000.000,00, aunado a lo anterior *se formalizó el Contrato para el diseño de los 11 puentes que se requerirán para esta ruta, (...), asignándose un monto de 300 millones de colones para la contratación de la empresa Francisco Mas y Asociados*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2002). Memoria anual mayo 1998-abril 2002. Recuperado de <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/376>.

Casi una década y media más tarde, allá por el año 2016 se hayan nuevamente una serie de proyectos estratégicos para el país por parte del MOPT. Para el Programa de Infraestructura Vial I, se hace hincapié en la atención de 5 proyectos principales financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo por \$300 millones y que correspondían a:

1. Ampliación a 4 carriles y rehabilitación de la carretera Interamericana Norte tramo Cañas-Liberia.

2. Diseño y construcción del intercambio de Paso Ancho
3. Diseño y construcción Pozuelo-Jardines del Recuerdo
4. Diseño y construcción de Punta Norte: Abundancia-Florencia- Radial a Ciudad Quesada, y Prediseño Punta Sur: Bernardo Soto-Sifón.

Los trabajos señalados en el párrafo anterior son también delegados a empresas del sector privado nacional, entre ellas se encuentran; Constructora FCC, Constructora Meco S.A., Consorcio Codocsa-Holcim, Constructora Sánchez Carvajal S.A. También se tuvo la participación de empresas internacionales como las españolas; Consorcio APCA CEINSA-TRAGSATEC y, Puentes y Calzadas Infraestructuras, SLU esta última con injerencia respecto al diseño y construcción de pasos a desnivel en Liberia, Bagaces y Cañas sobre el proyecto Cañas-Liberia a 4 carriles.

Mas allá de los múltiples proyectos mencionados, es relevante indicar que, a través de este mecanismo de construcción de obra mediante el procedimiento de contratación administrativa, no solo el Estado se beneficia ante el inminente desarrollo obtenido por los proyectos promovidos, sino que también se convierte en una oportunidad para las empresas.

La provisión de infraestructura por este medio da un empujón económico a las compañías, que a su vez se traduce en creación de fuentes de empleo para la población y por ende mayores aportes para el país a través de los tributos y las cargas sociales con las que los patronos deben responder al Estado. De una forma casi imperceptible, la contratación de obra pública corresponde a un sistema que permite el dinamismo económico de una nación.

Siempre sobre el análisis del periodo en estudio; 2015-2016, se determina otro conglomerado de proyecciones del MOPT y que se ubican dentro de la cartera del Programa de Infraestructura Estratégica BCIE, la cual está enfocada principalmente en *mitigar el congestionamiento vial en el Área Metropolitana de San José y mejorar la transitabilidad por los principales corredores de exportación e importación, favoreciendo una mayor interconexión y competitividad para el país*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2016). Memoria institucional mayo 2015-mayo 2016. Recuperado de <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/390>.

No está de más indicar, puesto que el propio nombre del Programa así lo deja ver, que los 6 proyectos acaparados son financiados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) el monto del empréstito asciende a la suma de \$340 millones. Las obras contempladas eran:

1. Diseño y Construcción del Corredor Vial Circunvalación Norte: Tramo Uruca (Ent. R. 39 - 108) – Calle Blancos (Ent. R. 109)
2. Pasos a Desnivel Rotonda de las Garantías Sociales, Intercambio Guadalupe - La Bandera – UCR,
3. Rehabilitación del Puente sobre el Río Virilla, Ruta N° 1
4. Acceso Provisional a la Terminal de Contenedores de Moín (TCM),
5. Acceso Definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín (TCM)
6. Duplicación de Puentes sobre Río Virilla Ruta 32 y Ruta 147.

La división de proyectos en programas responde básicamente a una forma de justificar la inversión de los recursos. Como se indicó anteriormente, en su gran mayoría los fondos provienen de empréstitos, de ahí la necesidad de incorporar unos en un grupo y otros en otro según el préstamo solicitado.

La incursión de organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) es clara, ya que inclusive se señala que tiene bajo su responsabilidad los procedimientos licitatorios para la duplicación de puentes sobre el Río Virilla, San José-Guápiles y Santa Ana-Belén.

Costa Rica debería limitar en la medida de lo posible y siempre respecto al tema de obra pública, la participación de los organismos financieros internacionales. Esta intervención debiera basarse sustancialmente en un aspecto de asesoría que brinden estos entes, pero no necesariamente que los lazos que se creen sean para generar relaciones contractuales en torno a préstamos internacionales, por el interminable endeudamiento que esto provoca al país.

Es bien conocido que en Costa Rica la adquisición de empréstitos internacionales es la vía por excelencia para el levantamiento de las obras públicas, y aunque esto se haya vuelto prácticamente una tradición, no conlleva necesariamente a la manera más recomendable de ejecutar estos activos.

Costa Rica tiene enormes y obvias carencias respecto a la planificación de obra pública. Es por ello por lo que la intermediación de los organismos foráneos debiera focalizarse en este punto, en brindar apoyo al país para que desarrolle de forma eficaz y eficiente los proyectos en el territorio nacional propuestos para atender las necesidades de la colectividad.

Como opción a la constante e inacabable emisión de préstamos que acrecienten la deuda externa del país, sería mejor acogida la ayuda mediante capacitación y acompañamiento para países en vías de desarrollo y con enormes vacíos de conocimiento y experiencia en el ámbito de la contratación de obra pública.

El PIT es el Programa de Infraestructura de Transportes financiados de igual forma por el BID por una suma de \$450 millones para este periodo. *A diferencia de otros programas, el PIT incluye proyectos marítimos portuarios, así como obras de infraestructura vial y puentes, intervenciones vitales para la economía del país, tanto a nivel de logística de transportes como de competitividad y turismo.* Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2016). Memoria institucional mayo 2015-mayo 2016. Recuperado de <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/390>.

Otro trabajo como el de la nueva carretera Bajos de Chilamate-Vuelta Kopper se financió con un empréstito con el Banco de Desarrollo de América Latina (antes Corporación Andina de Fomento) por \$52.45 millones, ¢1.700 millones de contrapartida local, ¢38.7 millones aportados por las municipalidades de San Carlos, Grecia, Sarapiquí, otros ¢38.7

millones de la Zona Económica Especial, y \$22 millones del presupuesto MOPT. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2016). Memoria institucional mayo 2015-mayo 2016. Recuperado de <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/390>.

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) corresponden a *una estrategia de desarrollo económico-social que fortalece la vinculación entre los sectores empresarial, gubernamental y académico*. Tecnológico de Costa Rica. (2020). Zona Económica Especial Cartago. Recuperado de <https://www.tec.ac.cr/zona-economica-especial-cartago>.

La construcción de esta obra demuestra una participación local con mayor protagonismo, al contarse con aportes municipales, grupos organizados en materia económica según territorios y por último la propia institución gestora de la obra.

La obra San José-San Ramón para la ampliación del corredor vial Ruta 1, aunque con un pasado opaco y caótico, fue el primer proyecto vial que el MOPT pretendía tramitar mediante la figura contractual del fideicomiso, la cual fue adjudicada al Banco de Costa Rica (BCR) su administración por un periodo de 30 años. Aunque esto se anunciaba así en el gobierno del 2016, fue hasta el 11 de febrero del 2020 cuando Casa Presidencial comunicaba la firma del contrato, donde el responsable de ejecutar las obras disponía de un plazo de 12 meses para el finiquito de estas. Presidencia de la República. (2020). Firmado primer contrato de cinco obras de la Ruta San José-San Ramón. Recuperado de

<https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/02/firmado-primer-contrato-de-cinco-obras-de-la-ruta-san-jose-san-ramon/>.

Es un tanto penoso para la imagen internacional que proyecta Costa Rica ante el mundo, que una obra como la supra citada; Ruta San José-San Ramón, haya sacado a flote tantas deficiencias para su concreción, o al menos para su puesta en marcha.

Es inconcebible y hasta irrisorio, observar la omisión de aspectos tan fundamentales como el que la empresa adjudicada no contara con los medios económicos para desarrollar la obra, cuando en realidad es una de las principales características a la hora de elegir un concesionario, o que casi una década después, la empresa responsable simplemente saliera airosa porque no tuvo que retribuir nada al Estado por el atraso de las obras.

La historia no acabó aquí, ya que posterior a la salida de Autopista del Valle como concesionaria inicial, pasó la suramericana OAS a encargarse del proyecto, donde como es bien sabido por todos, la gestión acabó en una rescisión contractual.

Pero es aún más sorprendente que el gobierno adjudique obras, cuando ni siquiera ha gestionado lo pertinente para entregar los derechos de vía donde se supone se desarrollarían estas.

Es casi que imposible de creer que en un país o en un gobierno se desaten este tipo de conductas tan bajas y primarias. Se nota un salto de los procedimientos, etapas sin precluir,

el desorden es abismal. Tal pareciera que las operaciones se realizan sin previsión alguna y su actuación es como si no existiera una ley específica que brindará las pautas para tratar estos temas.

Aproximadamente en el año 1998 se hacían los primeros anuncios de esta obra estatal y aún hoy junio del 2020 las obras no se han concluido. Más de 20 años sin el finiquito de los trabajos en la ruta San José-San Ramón demuestra a leguas la negligencia de los gobiernos costarricenses para dar seguimiento a los proyectos de gran importancia ya que cada Administración prioriza las obras según su conveniencia y descarta los que no cree relevantes.

Los proyectos de infraestructura pública no pueden verse supeditados a decisiones de los gobiernos de turno, sino que deben ser enfocados con base en los requerimientos de la sociedad en un momento específico. Permitir a los gobiernos decidir sobre su movilización o estancamiento es lo que deja como resultado cuantiosas fugas de dinero y obras inconclusas o sin iniciar con el paso de los años.

En materia de aeropuertos, también desde la década de los sesentas ya se analizaba la ampliación y mejoramiento del Aeropuerto El Coco, actualmente conocido como el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Nuevamente el préstamo del BCIE por \$1.5 millones se hace presente y la participación de la Federation Aviation Agency (FAA) de los Estados Unidos hace sus recomendaciones sobre la ampliación de la pista, en vista de la especialización con que contaba la entidad extranjera fue un valioso aporte para Costa Rica.

El aeropuerto de Pavas en este cuatrienio (1966 al 1970) fue dando sus primeros pasos, tanto con la colaboración de la entonces Dirección General de Vialidad y la Dirección General de Aviación Civil. Por su parte, el tema portuario para este periodo no fue más allá de unas cuantas canalizaciones, puentes de pasajeros, muelle de cabotajes y bananeros.

Muchos años después se comprueba el hecho anterior, de que el fuerte de la movilización de personas en el territorio costarricense es el gestado por la vía terrestre, esto en parte a la cuestión de que Costa Rica es un país con poca extensión territorial, que permite la movilización de personas por carreteras en cuestión de pocas horas. Las carreteras y puentes siguen siendo prioridad para los gobiernos ubicando en un segundo plano los aeropuertos y puertos ya que su incremento no comparable al de las vías terrestres.

Esta priorización quizá esté un poco desajustada, ya que Costa Rica depende en gran medida de las exportaciones para incentivar la economía, y la mayoría de ellas se dan por la vía marítima. Es por esto por lo que los puertos costarricenses debieran contar con infraestructura óptima, y no limitarse a unos cuantos recintos para despacho y recibo de mercancía en el país.

Otra de las ventajas implícitas de creación de mejores puertos, es el concerniente a la creación de nuevas fuentes de empleo para los pobladores de las zonas costeras, que inclusive representan uno de los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad.

Aunado a lo anterior, el contar con mayor infraestructura portuaria, disminuye la posibilidad de que se paralicen las labores de comercio ante una eventual huelga o manifestación como las que ya se han presenciado. Ya que las movilizaciones de mercancías no dependen de uno o dos puertos principales para dar continuidad a la labor de exportación e importación.

Inconvenientes como el señalado o cualquiera de otro tipo asociado a las labores de comercio en el campo portuario, representan pérdidas millonarias para los exportadores y para el Estado también.

En el 2002 ya con un poco más de participación en este sector, se publicaron licitaciones internacionales de los servicios portuarios para; La Terminal Granelera, Concesión de los servicios de la terminal de Puerto Caldera y Concesión del servicio de remolcadores. Las demás obras de relevancia en esta época y para el tema portuario se avocan principalmente a las concernientes al Puerto Caldera y al Puerto Moín, en Puntarenas y Limón respectivamente.

Sobre el ámbito aeroportuario, las obras se limitaron a procedimientos básicos de mantenimiento y otros en los aeropuertos internacionales; Juan Santamaría, Tobías Bolaños, Daniel Oduber y, de Limón.

Hoy día el sistema de infraestructura aeroportuaria nacional parece no ser merecedora de queja alguna respecto a su funcionamiento, instalaciones y demás. Quizá un problema

indirecto es el referente a la saturación de las carreteras que complican el arribo de las personas a la terminal en Alajuela, que es el aeropuerto principal en el país y con mayor tránsito de personas.

Pese que Costa Rica recibe gran cantidad de turistas durante el año especialmente por su atractivo natural, no se perciben problemas mayores en cuanto a la atención de usuarios en el mismo, por lo tanto, su operación a la fecha ha sido funcional.

En algún momento se consideró la construcción de un aeropuerto en Orotina, pero nuevamente este proyecto cae como otro de los muchos en la lista de espera de las prioridades nacionales.

En Costa Rica, el ferrocarril ha sido utilizado desde la antigüedad como medio de transporte de mercancías y de personas. Durante el gobierno del entonces presidente Jose María Figueres Olsen, se dio el cierre técnico del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), debido a una fuerte crisis económica donde las deudas se tornaron imposibles de solventar. Esta decisión fue plasmada mediante acuerdo SCD-106-95 del 28 de junio de 1995, lo que por supuesto provocó la suspensión los servicios ferroviarios.

Posteriormente en el mandato del expresidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría se reactivan las labores del ferrocarril, iniciando en la Zona Atlántica. INCOFER. (2020). Historia de la institución. Recuperado de <http://www.incofer.go.cr/historia/>.

Hoy día, el servicio brindado por el INCOFER es para la movilización de ciudadanos, de mercancías y para actividades de turismo en las rutas que se señalan a continuación:

- San José-Heredia-San José
- Metrópoli III en Pavas-Curridabat-Pavas
- San José-San Antonio de Belén-San José
- Transporte de banano en Valle La Estrella, Bananito, Estrada, Matina.
- Transporte de acero de Moín a Leesville en Guácimo
- Transporte turístico en Limón y Siquirres
- Transporte turístico a Caldera

La red de trenes del país no se compara en nada un sistema ferroviario moderno como los que hay en Japón o China, ni está cerca de serlo, hablese respecto a su infraestructura, capacidad, rapidez, etc. Claro está que el tren no viene a ser el remedio definitivo a todas las necesidades de movilización de personas y mercancías, pero si para muchas personas del GAM se ha vuelto una alternativa idónea para trasladarse a sus recintos laborales y otros, por el acortamiento de distancias, ahorro en tiempo y dinero.

Con la llegada de Carlos Alvarado a la Presidencia de Costa Rica en el 2018, trajo consigo la propuesta de un tren eléctrico metropolitano para el país. Este proyecto se concibió para ser elaborado y operado por medio de una concesión, donde también media un

empréstito por \$550 millones con el Banco Centroamericano de Integración Económica que aún para mediados de junio del 2020 se encuentra en consulta para aprobación del presupuesto por parte de la Comisión Especial de Infraestructura en Asamblea Legislativa.

De darse luz verde a esta iniciativa, se iniciaría el procedimiento licitatorio en setiembre del 2020. De aprobarse su ejecución y de cumplirse con los plazos prefijados para su desarrollo, se estaría dando la orden de inicio de construcción en el II semestre del 2022. Implementar este sistema ferroviario conlleva a un mejoramiento del espacio urbano del Gran Área Metropolitana (GAM) en Costa Rica y de más está decir que cuenta con todo el respaldo de la Presidencia de la República por las numerosas ventajas que alega tener el proyecto.

Por lo pronto, y hasta tanto no se apruebe el préstamo con el BCIE y demás, seguirá siendo una propuesta de progreso entre los medios de transporte públicos existentes en el país, ya que acarrearía a su paso un mejor y más moderno diseño de infraestructura pública en el país.

En un comienzo esta obra gozó de gran aceptación entre la ciudadanía, pero nuevamente los trámites burocráticos la dejaron posicionada como uno más de los productos vacíos vendidos durante las campañas de los candidatos presidenciales.

Actualmente la traba está en la Asamblea Legislativa, pero aún no se vislumbra el comienzo de las obras, aunado a la aprobación del Congreso el proyecto está en medio de un dilema de si es factible o no la inyección de recursos públicos para consultorías y demás en

medio de la emergencia nacional por el COVID-2019, debido al incremento de casos y la necesidad de fortalecer a la CCSS en esta crisis.

Otra de las obras, que representa una gran visión, digna de ser valorada por la importancia económica con que beneficiaría al país, es la referente a la creación de un canal seco para conectar las zonas norte y atlánticas del país, llamado; Canal Verde Interoceánico.

Esta idea, vale decir que no es nada nueva, ya que la misma surgió en el año 1987, y con intenciones de conectar los puntos de Parismina en Limón con Terrón Colorado en San Carlos, para finalmente culminar la ruta en Santa Elena de Guanacaste, todo esto con una duración de 3 horas.

Noticias Repretel. (2020, febrero 11). Revive proyecto de canal seco interoceánico. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=6on5kQ8hT0g>.

Aunque no se puede negar que la sola idea de contar con un canal seco atravesando el país y conectando zonas costeras es una idea ambiciosa, es también una lástima que el MOPT mediante el Consejo Nacional de Concesiones haya desestimado la propuesta de iniciativa privada debido a una serie de inconsistencias en los insumos y sustentos presentados para obtener su aval. Crhoy. (2020). ¿Por qué descartaron proyecto del canal seco? ¿Es un plan que se puede rescatar? Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/por-que-descartaron-proyecto-del-canal-seco-es-un-plan-que-se-puede-rescatar/>

El CNC menciona que no hubo claridad en aspectos de carácter técnico, ni tampoco en el concerniente a la capacidad financiera para el desarrollo de las obras. Personas del ámbito político y sector privado ven con buenos ojos esta iniciativa y aunque Cansec, empresa que propuso este último proyecto, tal vez no cumpliera con los requerimientos del CNC, consideran que es una propuesta que debe rescatarse y no desecharse del todo, ya que, aunque es una obra de gran complejidad, la misma generaría un impacto positivo para el país en varios ámbitos.

Quizá en este punto en específico debiera considerarse la colaboración de empresas, firmas o gobiernos del sector público y privado internacional, que cuenten con mayor *expertise* en el tema de infraestructura pública de grandes magnitudes, para que no esté sujeta la aprobación de un proyecto de iniciativa privada únicamente a consideración de las entidades gubernamentales. La colaboración se prevería únicamente para determinar la factibilidad o no del proyecto, ya que es siempre recomendable contar con una segunda o tercera opinión.

Como se ha hecho hincapié anteriormente, el asunto de que los proyectos de infraestructura estén sujetos a las aprobaciones o rechazos de un gobierno o de otro, podría inclusive entorpecer importantes contribuciones de la ciudadanía en tema de innovación y ofertas valiosas. Otra razón más para no depender de un único criterio técnico en materia de obra pública nacional.

Tal como lo expone (Crhoy, 2020); *La propuesta procuraba impulsar, mediante la vía de la concesión, un canal seco en una longitud de 300 kilómetros a partir de 2 líneas férreas operativas (con capacidad para movilizar contenedores a doble altura) y una carretera de diez carriles.*

Todo esto expone indudablemente la importancia de las alianzas público-privadas que permiten la participación de una serie de actores nacionales e internacionales, públicos y privados para ingeniar y desarrollar proyectos tan ambiciosos y de primera necesidad para un país que demuestra tanto a lo interno, como en la región y ante el mundo, un fuerte rezago en infraestructura de transportes.

La posición anterior es confirmada por el estudio elaborado por la firma internacional (EY, 2018), donde muy lamentablemente en cuanto a infraestructura, Costa Rica, según el Índice de Competitividad Global 2017 del World Economic Forum tienen el puesto 110 de la totalidad de 137 países calificados. No siendo así el caso de Suiza quien ocupaba el primer lugar.

Analizando la multitud de casos comentados y otros tantos que no se mencionaron, así como los mecanismos de operación para infraestructura pública en el país desde los inicios del MOPT con sus variaciones y todo, hasta llegar a la compleja institución que es hoy día, se concluye que; el tema de obra pública recae en la figura de esta institución estatal, sea mediante la construcción de obra por su cuenta o fiscalizando aquella que fuera adjudicada.

Segundo, que desde ya mucho tiempo atrás, el Estado se ha hecho partícipe colaborando con sus propios recursos económicos para la labor de construir nuevas carreteras, caminos vecinales, puentes, aeropuertos y demás, pero que la adquisición de préstamos y otro tipo de colaboraciones como donaciones son esenciales, pues el presupuesto gubernamental y específico de la partida para este ministerio y sus consejos es insuficiente para el acaparamiento de las obras necesarias.

Por último, la innovación institucional reciente que se percibe en toda esta trayectoria histórica es la creación del CONAVI y del CNC. Este último a raíz de la promulgación de la ley de concesiones, como una formalidad legal sobre este tipo de contratación administrativa.

Aunque el paso del tiempo debiera constituirse como un maestro para la Administración Pública, aún falta mucho por aprender, y las deficiencias en la atención de obra pública son notorias, una muy buena reseña para ser tomada como ejemplo es el desastroso caso de la construcción del Corredor San José-San Ramón y la serie de deficiencias que se fueron sumando una a una, desde el anuncio de dicha concesión en el diario oficial La Gaceta N° 25 del 05 de febrero del año 2002.

El discernimiento certero de conocer cuáles son los puntos flacos en infraestructura nacional es en lo que el gobierno costarricense puede defenderse o aportar. Pero el desconocimiento técnico, de tramitología y la inexperiencia para alcanzar esos objetivos es lo que se convierte en un obstáculo y un punto clave en el que los gobiernos deben enfocarse.

Quizá más específicamente, la problemática es dejar que sea el Estado quien completamente decida o planifique lo que se deba construir, por eso la participación ciudadana mediante iniciativas privadas debiera ser una herramienta de mayor uso y promoción por parte de las entidades estatales.

Infraestructura pública en salud

Antecedentes

La infraestructura de salud, sumada a la infraestructura vial, ocupa un lugar sumamente importante entre las prioridades nacionales. Aunque no es tan común escuchar sobre el levantamiento de nuevas edificaciones hospitalarias, no por ello se desmerita la relevancia de inquirir un poco en este terreno.

Se vuelve aún más notable, al hacer énfasis de que se está hablando de la infraestructura pública de un país que postula la universalización de los servicios médicos a la población en general mediante el uso del seguro social. Un mecanismo de contribución solidaria, contemplado como un modelo que muchos países desarrollados añoran.

El surgimiento de los primeros hospitales nacionales data del siglo XIX, donde claramente muchos de los centros de salud actuales precedieron inclusive a la Caja

Costarricense del Seguro Social (CCSS), institución que hoy en día es la administradora de dichos recintos.

Tal es el caso del Hospital de San Rafael de Alajuela, inaugurado el 24 de octubre de 1883 y que nació gracias a un acuerdo tomado por la Municipalidad del Cantón 0 de Alajuela. En sus inicios este centro médico estuvo bajo coordinación de la Junta de Protección Social de Alajuela y hasta por 93 años, fue hasta en setiembre del año 1975 que se acordó su traspaso a la CCSS.

A raíz del crecimiento de la población y de la necesidad de mejorar los servicios médicos brindados a estos, se optó por construir un nuevo hospital que estrenó sus nuevas instalaciones en el año 2004. Un aspecto que no puede pasar desapercibido es, que no fue sino hasta 120 años después de la inauguración del centro médico, que el hospital contó con infraestructura moderna. Caja Costarricense del Seguro Social. (2020). Hospital San Rafael de Alajuela. Recuperado de <https://www.ccss.sa.cr/hospitales?v=26>.

El Hospital San Juan de Dios es otra de las grandes instituciones históricas en Costa Rica, el mismo se construyó en el año 1845, *El Estado y el campesinado - mediante la unión de esfuerzos -, y liderados por la Junta de Caridad de San José (desde 1936 Junta de Protección Social), logran comprar la propiedad inicial y luego construir la primera edificación a base de bahareque, cal y tejas.* Caja Costarricense del Seguro Social. (2020). Hospital San Juan de Dios. Recuperado de <https://www.ccss.sa.cr/hospitales?v=25>.

Esta obra se generó mientras se hallaba en el poder el presidente Jose María Castro Madriz.

Por su parte el Hospital Maximiliano Peralta Jiménez, fue inaugurado en el año 1893, dichas instalaciones fueron creadas y administradas por la Hermandad de la Caridad de Cartago, no fue hasta el año 1976 que se traspasa a la CCSS.

Un detalle común entre estos tres hospitales públicos mencionados previamente es que su fundación no fue propiamente concebida en el seno del Estado, sino por iniciativa de un gobierno local, o bien de entidades religiosas o de carácter social, que eran las más avocadas en atender a las personas con escasos o nulos recursos para costearse atención médica por sus evidentes condiciones de pobreza o menesterosidad.

Según Edgar Mohs en su libro denominado La Salud en Costa Rica, cuatro son las etapas en la evolución institucional de la medicina en el país y que se resumen a continuación:

Primera etapa: Como se mencionó con anterioridad, la atención médica surge en el país en la segunda etapa del siglo XIX, donde se brindaba atención básicamente a los pobres o personas con gran necesidad.

Segunda etapa: Se localiza entre los años 1900 al 1940. Se caracteriza por la introducción de programas de salud pública y la extensión del concepto de beneficencia para asistir a los pobres. Se crea lo que llega a ser el Ministerio de Salud.

Tercera etapa: Comprende los años de 1940 al 1970. Se caracteriza por un marcado interés en la medicina preventiva, el intento de formar un Sistema Hospitalario Nacional y la Creación de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Cuarta etapa: Surge a partir del año 1970. Se inicia y pone en marcha el Plan Nacional de Salud como consecuencia de la Política Nacional de Salud asignada al ministerio del ramo, mediante la Ley General de Salud N° 5395. En esta fase también se empezó a concebir la idea de abarcar con dicho servicio a toda la ciudadanía, controlar las infecciones comunes y desnutrición.

Las principales instituciones que conforman el sector salud en Costa Rica corresponden a: el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Pero para efectos de esta investigación, se analizará la labor de la CCSS como institución encargada de proporcionar infraestructura pública en el campo de la salud.

Desde hace más de 10 años, la CCSS utiliza el Portafolio de Proyectos de Inversión de Infraestructura y Tecnologías como *herramienta de planificación institucional para la toma de decisiones en la asignación de recursos de inversión de las edificaciones y equipamiento, para apoyar los servicios fundamentales de salud y pensiones que se brinda a los ciudadanos del país*. Caja Costarricense del Seguro Social. (2018). Portafolio.

Proyectos de Inversión en Infraestructura y Tecnología. Recuperado de https://www.ccss.sa.cr/portafolio_proyectos/#p=1.

El portafolio vigente comprende el quinquenio 2019 al 2023 y fue aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, mediante artículo 11° de la sesión N°8981, del 30 de julio del 2018. Aunado a las obras contempladas en el citado documento de planificación de obra por parte de esta institución autónoma, mediante el Fondo de Recuperación de Infraestructura, la CCSS destina recursos para financiar proyectos de mantenimiento y obras de baja complejidad.

En un breve recuento de las obras de infraestructura pública en materia de centros hospitalarios, la CCSS finalizó proyectos entre los años 2016 al 2018 abarcando diversas regiones en todo el territorio nacional, algunas de ellas como: el Centro Nacional de Control del Dolor y Cuidados Paliativos por ₡7.399 millones, Reforzamiento y Construcción de la Torre de Hospitalización de la Anexión con una inversión de ₡20.956 millones, así como la construcción y equipamiento del Servicio de Urgencias Hospital Dr. Escalante Padilla en Pérez Zeledón, con un valor de ₡6.875 millones. .

Los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud, mejor conocidos como EBAIS, representan realmente un gran esfuerzo de la Caja Costarricense del Seguro Social por cumplir su compromiso de extender en el territorio nacional, la cobertura del servicio médico, pero más que todo brindar servicios básicos y de primera instancia, para que se logre alcanzar a la mayor cantidad de personas posible.

Tanto en un aspecto de infraestructura como de personal médico básico, la CCSS invierte grandes sumas de dinero en procura de lograr el bienestar de la colectividad. Es por ello por lo que el sistema de salud costarricense es percibido por muchos países alrededor del mundo como un modelo ejemplar y digno de admirar.

Y para reafirmar este gran compromiso de la CCSS, se puede apreciar también el destino de recursos públicos para crear estos centros de atención (EBAIS) para los asegurados como, por ejemplo: La Sede de EBAIS de San Rafael de San Ramón, Alajuela con una inversión de ₡465 millones, o la Sede del EBAIS de Upala por ₡644 millones, al igual que el EBAIS de Escobal de Belén por ₡537 millones. Usualmente las áreas de estos centros corresponden a pequeños espacios entre los 100 m² y 1000 m² ya que el propósito es brindar atención básica como medicina general u odontología, por ejemplo. Para otros tipos de especializaciones que requieran los usuarios, es de esperar que se refieran a las Clínicas u Hospitales según el domicilio del paciente.

Es sumamente importante destacar como también el tema de la infraestructura pública proporcionada por la CCSS, respeta la cultura y la identidad de los pueblos indígenas del país, ya que, si bien son una minoría, no por ello se les excluye de los servicios de salud.

Claramente la localización remota de estas comunidades es una especie de obstáculo para la rápida atención de sus requerimientos médicos, tanto en lo que concierne a medicina general o especialidades, así como a los servicios de emergencia. Razón por la cual se ha

procurado facilitar la atención para los habitantes del lugar en su misma zona de residencia, sin tener que verse obligados a trasladarse a la capital, o a clínicas u hospitales relativamente más cercanos, pero igualmente fuera del perímetro de sus respectivos domicilios.

En una publicación del medio de comunicación digital (El mundo, 2019) titulado; *Avanza construcción de puestos de visita periódica de la CCSS en territorios indígenas de Talamanca* se demuestra el avance en las construcciones de las Sedes de EBAIS de visita periódica en Alto Telire de Talamanca a fin de beneficiar a una población de 1600 personas de las comunidades de Bajo Blei y Piedra Mesa.

La siguiente imagen es prueba fehaciente de lo indicado en el párrafo anterior:



Figura XII. Fotografía tomada del Portafolio de Proyectos de Inversión de Infraestructura y Tecnologías 2019-2023. CCSS



Figura XIII. Fotografía tomada de elmundocr. Com

Lo anterior demuestra que las CCSS tiene claras inclinaciones a cubrir la totalidad de la población costarricense en materia de infraestructura de salud. Pero, aunque Costa Rica sea un país pequeño todavía las facilidades médicas para estos pueblos, territorios y reservas sigue siendo un tanto limitada porque claramente si se compara la cantidad de centros de salud a lo largo del país, los destinados a estos territorios (24 en total) siguen siendo pequeños porcentajes.

Hay también un aspecto que no puede pasar desapercibido y es que esta modalidad de puestos de visita periódica, no ofrecen atención cotidiana, sino que se programan visitas por parte de los médicos a las zonas para la atención de los pobladores. Esto es una especie de debilidad en el sistema de atención de la ciudadanía, ya que visiblemente las emergencias o malestares de las personas residentes de estas zonas no se programan con las agendas de los médicos, y esto conlleva a que los pacientes no puedan recibir atención oportuna.

Sin querer desmeritar la importante labor de la CCSS, esta modalidad de visita periódica, por un tema de atención inmediata, está un peldaño más bajo que la ofrecida mediante la particularidad del EBAIS. Y al tratarse de zonas indígenas, que ya de por sí sufren una cierta discriminación, puede dar una impresión errónea de desigualdad al mantener vigilancia médica en estos lugares de forma esporádica y no constante.

Pero de forma muy general, esta institución, entre muchas de las funciones que tiene bajo su responsabilidad, hace un uso eficiente de los recursos al destinar una parte considerable de su presupuesto para la atención las necesidades de la población costarricense respecto a infraestructura pública de salud. Lo anterior en estricto apego del interés público como lo es el derecho a la sanidad y en garantía de los derechos constitucionales referentes a la inviolabilidad de la vida humana y el concerniente a que el Estado debe otorgar el acceso a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, tal como se constata en los artículos 21 y 50 respectivamente.

Según el Portafolio de Inversión de Infraestructura y Tecnologías de la CCSS, de la totalidad de 182 elementos entre proyectos y programas concebidos en el citado documento. Se dividen respecto al financiamiento en: Proyectos por gestión interna y Proyectos por gestión de fideicomiso.

La siguiente imagen muestra de que manera son atendidos los proyectos de infraestructura de salud, así como de equipo médico según de donde provenga el financiamiento.

CCSS: Portafolio de Proyectos de Inversión en Infraestructura y Tecnologías 2019-2023		
Inversión por modalidad de Ejecución (Millones de colones)		
	Infraestructura Hospitalaria	533.217
	Sedes de Área	58.894
	Sedes de EBAIS	23.581
Gestión Interna	Administrativos y Logísticos	46.800
	Equipo Médico	52.423
	Ingeniería Ambiental, Seguridad y Equipamiento Industrial	55.696
	Inversión estimada (144 proyectos y 6 programas)	770.611
Gestión fideicomiso	Infraestructura Hospitalaria	40.000
	Administrativos y Logísticos	17.000
	Sedes de Área	194.063
	Inversión estimada (32 proyectos)	251.063
	Total Inversión en millones de colones	1.021.674

Figura XIV. Imagen tomada del Portafolio de Proyectos de Inversión en Infraestructura y Tecnología 2019-2023

La mayor parte de infraestructura está proyectada por parte de la institución para atenderse mediante gestión interna. Para los 5 años contemplados en este plan, se nota una clara diferencia en la inversión presupuestada en Sedes de Área, ya que la atención de obra mediante fideicomiso se ejecutará con ₡194.063 millones. En cambio, la gestión interna dedicaría unos ₡58.894 millones, menos de la mitad generado por la vía del fideicomiso. Para el resto de los pendientes por atender por parte de la CCSS, la gestión interna lleva la mayor cantidad de casos y los rubros más altos a excepción del mencionado previamente.

Las fuentes del financiamiento de la CCSS para la atención de este tipo de planeamientos provienen básicamente de: Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Programa de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer (PFRON), Ley 8793 Fideicomiso CCSS-BNCR-APHNN (Torre de Esperanza) y Junta de Protección Social (JPS).

Todo lo suscitado con anterioridad, estaba determinado para desarrollarse bajo los pronósticos normales en cuestión de tiempos y procedimientos, como así también otras instituciones de la Administración Pública realizan sus proyecciones en torno al presupuesto de un determinado periodo.

El peso que carga sobre sus hombros la Caja Costarricense del Seguro Social es ya de por sí considerable y el hecho de que corresponda a esta institución autónoma abocarse la labor de concebir los medios económicos necesarios para el desarrollo de infraestructura de salud pública, es quizá una obligación innecesaria, no en el sentido de qué debe desentenderse

de esta importantísima función, pero sí de apegarse a sistemas alternos, existentes y factibles para la implementación de los centros de salud en todo el territorio nacional sin tener que verse inmiscuido su propio pecunio.

El promover en mayor medida el levantamiento de las obras públicas por la vía de la alianza público-privada, por ejemplo, por medio de la concesión, alivianaría en gran medida la responsabilidad de la institución para dar apertura a nuevos hospitales y a modernizar los ya existentes, que tal como se corroboró son estructuras que datan de mediados de siglo XIX.

Pero, aunque la CCSS anunciaba en el 2019 la inversión de 247 mil millones para la atención de infraestructura y compra de equipo en todo el país, la más grande hasta el momento, la situación acaecida a raíz de la pandemia del COVID-2019 declarada como tal por la (Organización Panamericana de la Salud, 2020) *pone* en pausa la expectativa de la institución para lograr a cabalidad las aspiraciones de mejorar la obra pública y el equipamiento en el campo de la salud.

Sobre la proyección de la inversión de los recursos en el 2019, *Según lo explicó el licenciado Sergio Gómez Rodríguez, director de Presupuesto, en esta ocasión se incluyeron 141 832 millones de colones para la edificación de una serie de obras que se hallan en diversos procesos de construcción tales como:*

- *El hospital William Allen de Turrialba.*
- *Las áreas de salud de Naranjo, Santa Cruz, Santa Bárbara y San Isidro de Heredia.*

- *La torre este del Calderón Guardia.*
- *Remodelación del servicio de Hematooncología del hospital San Vicente de Paúl en Heredia.*
- *La construcción y el equipamiento del Centro Conjunto para la Atención del Cáncer.*
- *Proyectos para instalación de tomógrafos en los hospitales San Juan de Dios y México* CCSS Noticias. (2019). CCSS: 2020 será el año de mayor inversión en infraestructura y equipo. Recuperado de https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios_noticia?ccss-2020-sera-el-ano-de-mayor-inversion-en-infraestructura-y-equipo.

Entre la amplia categoría de presupuestos que debe distribuir esta institución, existe el llamado Fondo de Contingencia, el cual es un fondo justamente para atender situaciones de emergencia, y el cual obtuvo en el 2019, la aprobación de un giro de ¢45 mil millones.

En abril del 2020, los medios comunicaban que ya se había realizado un desembolso de más de ¢19.000 millones de este Fondo para atender la emergencia ocasionada por el COVID-2019. Delfino. (2020). CCSS ha invertido ¢19.753 millones en atención de pandemia de COVID-19. Recuperado de <https://delfino.cr/2020/04/ccss-ha-invertido-19-753-millones-en-atencion-de-pandemia-de-covid-19>.

Adicional señalaba que, de ser necesario, la CCSS podría hacer uso de otros recursos adicionales de otras partidas para paliar la situación.

Dichos fondos están asegurados para atender la pandemia, pero hay que considerar también que estos recursos son limitados y que, si el requerimiento es más de lo que se haya en las arcas de la institución, en vista de que la culminación de la emergencia aún se percibe lejana, se deberán emplear otras partidas o presupuestos para cubrir el faltante.

En una entrevista realizada por (El Financiero, 2020) al gerente financiero de la CCSS, sale a relucir lo reciente que es este Fondo, pues se indica que el mismo fue creado en el 2016 para la rehabilitación de infraestructura y de los servicios ante emergencias como los Huracanes Otto y Nate, lluvias e inundaciones que también han afectado a los centros de salud, así como para garantizar la continuidad del servicio ante movimientos de huelga, por ejemplo.

Como el panorama de emergencia ocasionado por el COVID-2019 es de largo alcance, ya que lleva varios meses presente y con consecuencias muy devastadoras en otros países, lo cual no exime a Costa Rica de un evento similar.

El gerente financiero de la CCSS, Luis Diego Calderón indica, y ante la evidencia del uso ya hecho del dinero del Fondo de Contingencia (44%), (El Financiero, 2020), que es factible el redireccionamiento del presupuesto destinado a atender los proyectos de infraestructura incluidos en el Portafolio Institucional de Proyectos de Inversión para la atención de la emergencia, por ser proyectos ubicados en la etapa de planeamiento, lo que

los hace de cierta manera aptos para el cuidado de la población frente a la crisis de la pandemia.

Lo anterior, sin lugar a duda, refleja la importancia de robustecer el Fondo de Contingencia, como así lo manifestó en su oportunidad el presidente ejecutivo de la institución, el Dr. Román Macaya. Indiscutiblemente los ingresos de la CCSS se han visto mermados por el incremento del desempleo y la crítica situación económica del país, pero ahora más que nunca se reconoce la importancia de que este Fondo tenga los recursos necesarios y suficientes para atender una eventualidad como la que ocupa al mundo ahora mismo.

El fortalecimiento de este Fondo, y para este caso de pandemia en específico, permitiría que las obras de infraestructura sigan su curso y se desarrollen con normalidad, permitiendo así el libre uso del presupuesto económico para el cual fuera destinado. Inclusive, una moderna y adecuada infraestructura pública en tema de salud, permitiría por supuesto atender con mejores herramientas estos incidentes al contar el país con recintos y equipamiento médico moderno y de calidad.

Aunque si bien no se puede achacar toda la responsabilidad a la CCSS por un fondo no suficiente por decirlo de alguna manera, ha quedado en evidencia que una parte del faltante de recursos de esta institución para afrontar la pandemia y otros aspectos, es el endeudamiento de las instituciones estatales con la CCSS correspondiente a ¢1.517.561 millones en el Seguro de la Salud y ¢238.535 millones en el Seguro de Pensiones, sumas

realmente considerables que no percibe la CCSS y que serían muy oportunas a las arcas de la institución en esta época.

3.5.2. Problemática

En infraestructura de transportes

No se debe indagar mucho para entender que la raíz del problema en Costa Rica para tener una infraestructura de primer nivel es la carencia de planificación de proyectos. Como se comentó con anterioridad, se sabe a ciencia ciertas cuales son las obras que están pendientes de levantarse o que requieren mantenimiento, pero cuando se debe iniciar la tramitología, para los diseños y demás procedimientos licitatorios es cuando se nota que en el país hay una fuerte carencia del conocimiento para llevar a buen puerto estas obras.

Adicional, cuando se inician los levantamientos de obras, se hacen con base en diseños desfazados que ya no son los aptos para la época en que se ejecutan. Se amplían carreteras que no dan abasto con la cantidad de vehículos que circulan en las calles y que, por supuesto requieren hacer uso de estas, ampliándolas inclusive a 4 carriles para luego concentrarlos nuevamente en cuellos de botella de dos carriles.

Todo esto demuestra la poca capacidad de los gobiernos de planificar adecuadamente los requerimientos más básicos de infraestructura pública del país. Se estima que el atraso en la red de carreteras del país es de 35 años según el estudio de EY de julio del 2018.

El modelo de contratación tradicional de Costa Rica se basa en la concesión de empréstitos al Estado costarricense por una serie de entidades internacionales en su mayoría, lo que a la larga provoca un aumento en la deuda externa. Tal como se ha observado en este trabajo, inclusive desde la década de los sesentas Costa Rica ya hacía uso de este instrumento para el coste de las obras públicas, lo cual, existiendo otros medios de financiamiento que no representen tanto compromiso económico para un país, se sigue recurriendo a este en especial.

El tema de la corrupción puede ir arraigado al de los empréstitos. Si los dineros girados para la construcción de carreteras, puentes, aeropuertos, puertos y demás solicitados con ese fin a las entidades internacionales que se constituyan como acreedoras, no se invierten en ello puede ser por consecuencia de uno o ambos de los siguientes factores; por el desvío de los recursos para atención de otros asuntos ajenos a los que dieron motivo al préstamo, o bien, porque el dinero “desaparece” de las arcas del Estado.

Este último sucede cuando personas inescrupulosas en puestos relevantes dentro del gobierno, tienen acceso a ellos y orquestan mecanismos entre uno o varios sujetos para apoderarse de dineros que debieran ser direccionados al beneficio de la colectividad.

No se da atención de obras con una visión gerencial, sino política. Claramente en el estudio de (EY, 2018) que se ha venido estudiando con anterioridad deja muy claro este punto; *Generalmente prevalecen los criterios políticos sobre los técnicos. No existe un*

sistema de evaluación de la gestión que se realiza. La selección de personal y la toma de decisiones son principalmente basadas en criterios políticos y no técnicos, ni gerenciales. No se da continuidad a los proyectos entre distintos gobiernos. En las últimas 2 décadas, el MOPT ha tenido 13 ministros, esto nos da un promedio 2,6 ministros por gobierno. Ninguna empresa o institución pública puede funcionar eficientemente con una rotación tan alta de su líder.

En infraestructura de salud

Nuevamente el aspecto de planificación se vuelve determinante, no solo para la cobertura de obra pública de transportes, sino que sobrepasa al campo de infraestructura de salud. Como lo señala la especialista en medicina familiar Mary Denisse Munive Angermüller en un artículo publicado por el semanariouniversidad.com en el 2018; *la poca planificación del recurso de infraestructura sanitaria asociada al aumento demográfico y el cambio en el patrón epidemiológico* representan parte del problema del país en tema de oferta de servicios públicos. Semanario Universidad. (2018). Problemas de la planificación en salud en Costa Rica. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/opinion/problemas-de-la-planificacion-en-salud-en-costa-rica/>.

Básicamente la nota de opinión publicada por la señora Munive hace denotar que el sistema costarricense de salud cubierto por el seguro social no tiene capacidad para hacerle frente a la creciente demanda del servicio. No se puede omitir que Costa Rica tiene un

régimen de salud muy eficiente, pero quizá insuficiente para la totalidad de ciudadanos que debe abarcar.

Se finaliza el artículo mencionando la tesis de Ramón Carrillo (1974) referente a que debieran las autoridades del país preocuparse más por promover la transición de; casas de enfermedades a casas de salud, o sea, a centros de medicina preventiva. Con esto entonces no se quiere decir que la infraestructura pública de salud es innecesaria, sino más bien que deben redirigirse los esfuerzos nacionales para cambiar la naturaleza de estos centros de atención para la población. Visualizando la importancia de crear un modelo de fortalecimiento de la salud y no tanto enfocado en el saneamiento de enfermedades.

Aunque el comunicado es un tanto antiguo para la época en que se desarrolla esta tesis, es importante considerar el dato que apunta el medio de comunicación (Amelia Rueda, 2015) con su nota titulada; *75% de infraestructura hospitalaria está en mal estado, estima Caja*, es realmente un espejo de lo que sucede 5 años después.)

El problema con los edificios de los centros hospitalarios es justamente la omisión del mantenimiento que necesitan estos lugares. Lo cual por la gran confluencia de personas que tienen estos focos las 24/7 debieran tener una inversión en mejoras y mantenimientos de forma considerable. Pero esto puede volverse insostenible, dado el hecho de que la Caja Costarricense del Seguro Social obtiene dichos recursos a través de los aportes de los asegurados, lo que lo torna vulnerable.

En otras palabras, en situaciones críticas de desempleo como las que enfrenta el país desde hace años atrás, determinan el rubro del porcentaje disponible para que la institución pueda enfrentar los meollos en infraestructura pública sanitaria.

Para agosto del 2019, se estimaba que el 20% de los hospitales públicos del país tenían algún tipo de problema de infraestructura, esto según estudios realizados por la Asociación Costarricense de Arquitectura e Ingeniería Hospitalaria (Acoaih). El mundo. (2019). Urge intervención integral del 20% de los hospitales, señalan en Congreso de infraestructura. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/costa-rica/urge-intervencion-integral-del-20-de-los-hospitales-senalan-en-congreso-de-infraestructura/>.

Aunque parezca un porcentaje ínfimo, no por ello es insignificante. Problemas de infraestructura en un 20% de la totalidad de hospitales públicos del país se traduce en deficiencias en la prestación de los servicios médicos a los usuarios.

Mas allá de un rubro, están las delicadas y urgentes intervenciones que requieren muchos pacientes de forma constante en algunos casos a raíz de las enfermedades que padecen. El tema de la salud, como ya se indicó, es un derecho humano y a su vez se haya implícito en la Constitución Política. Por eso el desatender o postergar la intermediación en la infraestructura pública, puede afectar sin vacilar la calidad de vida de los ciudadanos, y más allá de la afectación a su calidad, puede lesionar el bien jurídico tutelado, la vida misma.

También en diciembre 2019, se publica un dato bastante preocupante en relación con la CCSS, en el cual se menciona que según un informe de auditoría la Contraloría General de la República, esta institución no realiza desde el año 2016 un diagnóstico integral y sistemático de la situación de salud en el país. Una de las inconsistencias descubiertas fue referente al uso de sistema del Ministerio de Salud, accesados por la CCSS, que no permite contar con datos fehacientes sobre los riesgos de la salud, ni tampoco permite establecer prioridades de atención.

Respecto a lo que a infraestructura concierne, esta nota señala que *podrían desarrollarse proyectos de infraestructura en salud que no son los que el país requiere, y afectarse la oportunidad con que se atienden las necesidades de la población, dado que para cada proyecto se deben investigar los procedimientos que se ejecutarán, y el recurso humano y equipamiento requeridos para ello, sin más referencia que las indicaciones del prestatario final, lo que aumenta el riesgo de retardar y encarecer los proyectos, y de acentuar la inequidad existente entre los establecimientos de salud.* Delfino. (2019). CCSS dejó de diagnosticar integralmente problemas y necesidades de salud de la población. Recuperado de <https://delfino.cr/2019/12/ccss-dejo-de-diagnosticar-integralmente-problemas-y-necesidades-de-salud-de-la-poblacion>.

Este dato es realmente alarmante, claro está que la enorme responsabilidad que cargan las instituciones públicas a veces es tal, que el orden en el manejo de la información no es su mejor aliado. Pero el control sobre aquellos datos determinantes para la intervención de zonas

en riesgo o situaciones que deben ser colocadas entre los primeros puntos de la lista, son asuntos que no pueden aguardar, y que por sí mismo representa una prioridad.

El que una institución cuente con información fehaciente y que pueda hacer uso de esta de forma expedita, es el mejor método para aplacar posteriores dolores de cabeza.

Se recalca que coordinar y planificar las muchas direcciones, departamentos, áreas, unidades y coordinaciones con que cuenta toda una institución pública es toda una hazaña aunque para muchos no lo es, ya que claramente no es el fuerte de las oficinas gubernamentales, pero es una labor que se debe realizar si o si, a fin de que no solo la CCSS, sino toda la administración pública pueda trazar la ruta a seguir según sus competencias, y que a la vez la ciudadanía tenga mejores formas de dar control a sus necesidades que perfectamente podrán calificar mediante el valor público.

3.5.3. Modelo de atención de la problemática

No se tiene conocimiento de alguna estrategia en específico para el tratamiento de la problemática en infraestructura pública tanto de transportes como de salud. Pero se estima que, los proyectos de construcción y/o mantenimiento según corresponda, se van suscitando conforme se van generando las necesidades, lo cual no es necesariamente lo más recomendable.

Una correcta atención y priorización de los problemas de infraestructura pública en Costa Rica debiera ser a través de información fehaciente y con respaldo técnico brindado por las entidades competentes para tal fin.

En cuanto a la infraestructura de transportes, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica (UCR), es quien se ha abocado la laboriosa tarea de levantar una especie de inventario que sirva de guía en la toma de decisiones de índole política y técnica, así también como instrumento de control ciudadano. Este Laboratorio está facultado a realizar la fiscalización de proyectos de infraestructura pública, así como de emitir criterios respecto al tratamiento de la red vial nacional, según lo estipulado por la Ley 8114.

LANAMME trabaja para consolidar una plataforma tecnológica propia que permita atender las nuevas demandas de los países centroamericanos relacionados con sus esfuerzos por mejorar su competitividad en el contexto de la globalización económica mundial; fortalecer la infraestructura civil y vial, las instalaciones portuarias y las líneas vitales; mitigar el impacto y la destructividad de los fenómenos naturales (terremotos, huracanes, entre otros); optimizar el uso de los materiales de construcción en complejas obras de infraestructura y garantizar un equilibrio adecuado entre la seguridad y el costo posible en la construcción y el diseño.

Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales. (2020). ¿Qué es el LanammeUCR? Recuperado de <https://www.lanamme.ucr.ac.cr/lanammeucr>.

Con el detalle previo, solo se pretende dejar en evidencia la importancia de esta entidad académica y el valioso aporte que realiza no solo al país, sino el acompañamiento que se da a aquellas instituciones que tienen bajo su responsabilidad la toma de decisiones para el mejoramiento de los espacios de movilización a través del territorio nacional como lo es el MOPT.

La especialización que la reviste refuerza aún más su credibilidad, por lo que se considera que hacer caso omiso a sus múltiples investigaciones y recomendaciones es básicamente desperdiciar el potencial que Costa Rica tiene bajo la manga, puesto que costear estudios de este calibre con empresas extranjeras es sumamente elevado, aunado a que no se tendría información actualizada como la que ofrece dicho centro de investigación en vista de que Costa Rica es prácticamente su terreno de estudio.

En el 2018 la Universidad de Costa Rica dio a conocer el Portal Interactivo. Esta útil herramienta fue puesta a disposición de quien así lo requiriera, para acceder a información sobre la evaluación de la red vial nacional y los puentes. *El portal cuenta actualmente con toda la información que el LanammeUCR ha generado a través de los informes de Evaluación de la Red Vial Nacional, datos históricos, datos de inversión por carretera (permite saber dónde y cómo se están invirtiendo los fondos públicos), indicadores de la condición de la ruta, videos de la condición de las diferentes carreteras nacionales, gráficos resumen, tablas de inversión por ruta y datos de tránsito de las vías nacionales, entre otros.* Universidad de Costa Rica. (2018). Datos sobre estado de infraestructura vial están disponibles para todo público. Recuperado de

<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/09/04/datos-sobre-estado-de-infraestructura-vial-estan-disponibles-para-todo-publico.html>.

La visión de este Laboratorio trasciende inclusive a poder registrar a través de este sistema, datos concernientes al estado de la infraestructura pública educativa, edificios de instituciones públicas, hospitales y demás, lo cual centraría en un solo punto la información relevante sobre los activos.

En resumen, la idea que se pretende transmitir es que ante cualquier eventualidad sobre infraestructura pública que deba intervenir por parte del Estado a través de sus instituciones, no debe realizarse de manera aleatoria, sino con base en estudios técnicos y operativos que demuestren las necesidades de mantenimiento, de mejoramiento o construcción de una obra o edificio públicos, por ejemplo.

Por ello la reiteración de hacer uso de los análisis y recomendaciones de LANAMME, en función de que la labor de esta entidad se concentra básicamente en los estudios y análisis con respaldo tecnológico para lograr la mayor exactitud a la hora de arrojarse los datos y resultados de estos.

Y aunque si bien, los informes y criterios técnicos de este laboratorio nacional no son vinculantes, sino que se constituyen cómo fiscalizadores de los activos de obra pública en Costa Rica, el no tomarse en cuenta estos por parte de las instituciones gestoras provoca un cuestionamiento de la Contraloría General de la República inclusive.

3.5.4. Sujetos que intervienen

Respecto a la atención de obra pública en transportes, el Ministerio de Obras Públicas a través de sus Divisiones y Consejos, según se requiera, gestiona la planificación, aprobación, financiamiento y ejecución o supervisión de proyectos de obra pública.

La contraparte, es quien ejecuta la obra. En pocas ocasiones es el mismo MOPT quien realiza el levantamiento de los trabajos, pero en la gran mayoría, al ser obras por contrato, hay un actor del sector privado nacional o internacional, que concreta las necesidades del Estado.

También participa la Contraloría General de la República en calidad de fiscalizador de la correcta inversión de los recursos públicos, o dependiendo del tipo de contratación que se utilice, se encargará la CGR de emitir el refrendo al contrato correspondiente.

En el caso de la infraestructura pública de salud, el órgano gestor de la contratación recae en la figura de la CCSS y sus oficinas regionales cuando así lo amerite. Esta institución tal como se observó anteriormente, tiene la responsabilidad de construir y dar mantenimiento a los hospitales, clínicas y EBAIS de prácticamente todo el territorio nacional.

Al tratarse de obras por contrato, se requiere la participación de uno o varios sujetos del sector privado como desarrolladores de los centros de salud. Asimismo, se cuenta con la

participación de la CGR respecto a la autorización de contrataciones mediante licitación pública y abreviada.

Para cualquier tipo de contratación de obra que se requiera y dependiendo de la magnitud de la misma, se deberán disponer de manera previa con los permisos emitidos por las entidades correspondientes como el concerniente a la viabilidad ambiental del proyecto el cual lo asume la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), permisos del Benemérito Cuerpo de Bomberos, del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), Ministerio de Salud, permisos municipales de construcción, del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), o bien, criterios de la Procuraduría General de la República, entre otros.

3.5.5. Pros y contras

Pros

- A pesar de las numerosas deficiencias con que cuenta el aparato estatal en materia de infraestructura de transporte y de salud, se debe rescatar que al menos las instituciones encargadas de su atención siguen siendo entidades costarricenses, y a la fecha no se ha privatizado y dejado en manos de terceros la titularidad de los bienes y servicios,

de primera necesidad para la ciudadanía costarricense para que se lucren con los mismos.

- La cobertura sigue visualizándose en favor de una mayoría, siempre la intención es abarcar la totalidad de la población costarricense. La universalización del servicio de salud es prueba de ello, así como el levantamiento de obra pública de transporte también se extiende a lo largo y ancho del país.

Contras

- Falta de planificación en el desarrollo de las obras de infraestructura que conlleva a gastos extraordinarios para obras ya presupuestadas y rezagos considerables en la culminación de estas.
- Desconocimiento o inexperiencia técnica por parte de los funcionarios estatales referente a la gestión procedimental de los proyectos de infraestructura de gran calibre. Respecto a concesiones, se cuenta con un Consejo Nacional de Concesiones poco especializado y experimentado para tratar adecuadamente los proyectos estratégicos del país.

- Uso del modelo de contratación de obra mediante la vía tradicional, trasladando la mayor parte de la responsabilidad del aporte de los recursos al Estado, obtenido a través de empréstitos o el desembolso de los propios gobiernos.

3.6. CONCESION

3.6.1. Definición

Según (Calafell, J.) *la concesión administrativa es el medio más eficaz, dentro de nuestro Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos federales, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o inconveniencia política.*

Calafell, J. Teoría General de la Concesión. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11299/10346>

Por su parte, para (Zegarra, D, 1998) en su texto sobre Concesión Administrativa e Iniciativa Privada, señala que consiste en entregar *sólo un aprovechamiento temporal de los bienes demaniales, de infraestructura de uso público, estableciéndose una relación jurídica pública subordinada al interés público.*

La concesión es una medida alternativa que tienen los Estados para procurarse de los bienes y servicios públicos que por su cuenta no puedan desarrollar. Las razones de dicha imposibilidad pueden ser muchas, pero la principal podría considerarse la limitante económica.

Aunque los gobiernos perciban una gran parte de sus ingresos a través de los tributos, estos no son suficientes para solventar la amplia gama de necesidades que demandan constantemente los ciudadanos de un determinado país, y mucho menos para cubrir obras de gran magnitud en materia vial, de salud o educación.

Ni, aunque las arcas estatales recibieran constantes donaciones internacionales, tampoco serían las suficientes para completar las obras públicas que el país necesita. A través del paso del tiempo se ha comprobado este hecho, y, por ende, ante la notoria y reducida capacidad financiera de los gobiernos para abarcar holgadamente estos temas por su cuenta, es que se recurre a una alternativa como la concesión.

La otra vía que tienen los gobiernos para hacerse fácilmente de grandes sumas de dinero para la ejecución de los activos de infraestructura es a través de empréstitos internacionales con entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) solo por poner algunos ejemplos de los entes a los que recurre Costa Rica en estos casos.

Toda concesión es producto de una alianza público-privada, dado que el Estado requiere de un particular, ajeno a la Administración Pública para hacer palpable el proyecto que represente una solución ante el requerimiento directo o indirecto de la ciudadanía. El fin de la concesión es básicamente (...) *la inversión de capital de los privados a los proyectos de infraestructura públicas*. Guzmán Cuenca, Luis. (2019). Naturaleza jurídica del contrato

de concesión de obra por vía de asociaciones público- privadas. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7021762>.

Y aunque si bien el concesionario es quien explota la obra en un periodo de tiempo determinado, el Estado también y dependiendo del proyecto de que se trate, recibirá un porcentaje por dicha explotación.

Pero no por ser partícipe el sujeto privado en una concesión, se hace propietario del bien o el servicio para el que la Administración lo contrató, sino que su papel es únicamente de facilitador de este.

El Estado siempre será el titular del activo o del servicio, y en ninguna circunstancia en este tipo de negociación, se emitirá título traslativo de dominio alguno que indique que este nuevo particular será dueño, de forma temporal o permanente del bien o servicio que proporcione. *Las facultades que el particular recibe son las estrictamente necesarias para la explotación de la obra o la prestación del servicio, manteniendo la Administración sus poderes de control y supervisión.*

Zegarra Valdivia, Diego. (1998). Concesión administrativa e iniciativa privada. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5110170>.

Si, por el contrario, esto no sucediera, no se estaría ante una concesión, sino ante una privatización.

Hacer esta distinción es relevante ya que la privatización, contrario a lo que representa la concesión, conlleva a un desapego total del Estado sobre aquellas instituciones y los servicios que estos prestan para entregarlos en manos del sector privado, que muy probablemente lo explotarán a su conveniencia y no en pro de un interés público. Cuando esto sucede, la provisión del servicio va direccionada a sustentar un requerimiento económico, o de lucro con el mismo, pero no a favor de resguardar los derechos fundamentales de las personas como si le atañe a la Administración Pública llevar a cabo.

Básicamente la privatización de una institución pública y del servicio que ofrece se hace bajo el supuesto de disminuir el tamaño del Estado y de evitar que éste incurra en gastos mayores respecto a su manutención.

En Costa Rica, por ejemplo, no se considera recomendable privatizar las instituciones públicas o al menos algunas de ellas, ya que a pesar de que se anuncia a toda costa que el aparato estatal costarricense es muy grande, con más de 300 instituciones públicas, la provisión de agua, luz o telefonía recae prácticamente en manos de unas cuantas instituciones nacidas en el seno de la Administración Pública.

Si bien instituciones como la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) e inclusive el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) no son ciertamente perfectas en el desarrollo de las actividades para las que fueron creadas, no se puede desatender la efectiva labor que han

realizado y la capacidad demostrada para proveer la continuidad del servicio y la respuesta en un corto plazo ante la atención de averías gestadas en la mayoría de los casos.

Una forma de mejorar la prestación de algunos servicios públicos es a través de la competencia. En Costa Rica el comercio de las telecomunicaciones tuvo su apertura, y esto permitió que empresas nacionales y extranjeras se posicionaran en el país para ofrecer servicios de telefonía móvil, dejando atrás el monopolio que en algún momento tuvo el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) sobre estos servicios.

Y aunque este acontecimiento brindó mayores opciones a la ciudadanía, el ICE sigue repuntando en la calidad del servicio y cobertura de telefonía e internet si se compara con las empresas extranjeras y nacionales que componen el mercado en este campo.

Estas empresas como parte del recurso nacional tienen un mayor compromiso en tutelar estos servicios públicos en pro de los intereses colectivos de los ciudadanos, ya que el nacimiento de estas instituciones surgió en medio de la necesidad de promover mejores condiciones de vida al ciudadano, así como de modernizar al país y tratar de ubicarlo en una posición similar a la que se estaban situando los países más avanzados.

El privatizar estos servicios, por ejemplo, por ser quizá los más esenciales, sería un error garrafal, puesto que se estaría direccionando el actual servicio público en pro de la ciudadanía hacia un objetivo meramente económico que subestimaría el fin social para

colocarlo en un segundo plano. El interés dinerario para las empresas privadas siempre va a prevalecer sobre su interés social.

Hay bienes o servicios de primera mano que no pueden manejarse por este método. Claramente son situaciones casuísticas y no se pueden generalizar. Pero al menos en otros países, que, si han recurrido a la privatización de los servicios, se ha manifestado un menoscabo en la calidad de los servicios brindados, un aumento desproporcionado en las tarifas, e inclusive una reducción de la generación de empleos.

En España inclusive, hay ayuntamientos que han privatizado los servicios de provisión del agua potable, y ante la incapacidad de las empresas privadas para atender de manera correcta esta labor, se volvió a *remunicipalizar* el servicio y hoy por hoy, al estar nuevamente en manos del Estado, esta entidad brinda una de las tarifas más bajas sobre la facturación del recurso hídrico.

CCOO Andalucía. (2019, diciembre 19). ¿Qué implica la privatización de servicios públicos? [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eCvEArC3Qig>.

Esto entonces, podría constituirse como un antecedente veraz para analizar si efectivamente la privatización es o no es una alternativa viable para un país o municipio.

El Reino Unido por su parte tampoco han tenido buenas experiencias respecto a lo que la privatización concierne. Los servicios prestados por empresas privatizadas se han considerado más costosos y de peor calidad. En 1996 se privatizó el British Rail, compañía

de ferrocarriles del Reino Unido, pero la mala gestión de la compañía hizo que, en el 2001, con una ayuda económica por parte del gobierno, se renacionalizara la empresa, cambiando nuevamente su nombre y controlada en un 75% por un consorcio de entes públicos de esta región.

Previo a decidirse la privatización del agua, por ejemplo, de los servicios eléctricos o la telefonía es importante contemplar si es factible dejar en manos de comerciantes el asumir de estas actividades, así como también valorar de qué forma se van a solventar o cubrir los requerimientos de sus ciudadanos los cuales no pueden quedar completamente a la deriva.

Actualmente la cobertura de los servicios públicos en Costa Rica se extiende por la totalidad del territorio nacional, alcanzando inclusive a aquellas personas en situaciones vulnerables, con ingresos económicos muy bajos y que, ante una eventual toma del mando de los servicios públicos por parte de entes privados, dejaría en desamparo total a esta población que más requiere del acceso a estos servicios. Estos, casi que indudablemente, serían los primeros afectados.

Retomando al tema de la concesión, es fundamental señalar que, como las actividades del contratista no se limitan únicamente a la construcción de la obra, el pago, o los cánones que este reciba mediante peajes u otros medios, están supeditados a que dicho contratista preste un servicio de calidad y eficiente de la infraestructura. Este es, en definitiva, el parámetro que permite al Estado definir si el contratista debe recibir o no la retribución por sus servicios.

Diferente es cuando el Estado contrata bajo los métodos habituales (fuera del modelo de concesión) únicamente para que la empresa construya un puente, una carretera o un edificio público, ya que la empresa se limitará a cumplir a cabalidad con la tarea que le fuera encomendada; el levantamiento de la obra, pero no así, sobre la etapa posterior a esta; su mantenimiento. Con este modelo de trabajo, inclusive el contratista podrá ir recibiendo pagos en dos o más tramos sin que las obras se hayan concretado aun, de cierto modo es más beneficioso para el contratista que para la Administración Pública, ya que hay una especie de desprotección para este último.

La concesión conlleva la explotación del bien por parte del concesionario, aspecto que no ejecuta un contratista con el tipo de contratación tradicional. Este último es funcional, siempre y cuando el Estado prevea de qué forma procurará la mantención del activo público, lo cual también implicaría para la Administración la gestión de tramitología excesiva e inclusive un desembolso de dinero innecesario.

Adicional y aunque suene repetitivo, muchos Estados son incapaces de llevar a buen puerto un contrato ordinario administrativo, desde su planificación, inclusive, por ende, proyectar su mantenimiento a un mediano o largo plazo es un tanto difícil de asimilar.

Pero parte de los beneficios de que un Estado haga uso de la figura de la concesión de manera óptima, provocará resultados evidentes en la reducción del endeudamiento y el déficit público.

Para algunos autores, la concesión es un tema completamente aparte de lo que significa una alianza público-privada, y para estos merecen una definición distinta puesto que son aspectos que se manejan bajo supuestos disímiles y consideran que, si se contrata bajo la modalidad de alianza público-privada, nada tiene que ver con un contrato de concesión.

Para efectos de esta investigación, se disiente de la separación de estas dos figuras, puesto que se admite la idea de que una deriva de la otra. Obviamente hay una serie de características que son muy calificativas de la concesión, pero no se considera motivo suficiente para apartarla de la generalidad que reviste a la alianza público-privada.

Un ejemplo de la fusión de conceptos entre concesión y alianza público-privada es lo mencionado en el texto de Martín Loo Gutiérrez denominado El desafío de las concesiones de obra pública: ¿qué (y qué no) concesionar?; *"Minsal evalúa construir entre 13 y 17 hospitales, todos concesionados (...) serán levantados bajo el sistema de concesiones, en una modalidad denominada Asociación Público Privada (APP), que restringe la acción de los privados a la edificación y mantención, excluyéndolos de la operación clínica que hoy existe en los recintos de Maipú y La Florida"*. Loo, M. (2019). El desafío de las concesiones de obra pública: ¿qué (y qué no) concesionar? Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502019000200185.

Este corresponde a un caso suscitado en Chile donde se incorpora a la concesión como una modalidad de las APP, de paso se puede observar la forma en que se tratará la

infraestructura pública hospitalaria, donde se entregará en manos del sector privado, la construcción y manutención de los edificios, pero conservando fuera de lo que concierne al servicio público brindado por estos centros.

3.6.2. Antecedentes de la concesión

Como se señaló en líneas anteriores, la concesión es una manera en la que una alianza público-privada se manifiesta, por eso dar con información específica y de carácter histórico sobre la concesión va prácticamente ligado al tema de las alianzas. Lo que corresponde por ende es retomar lo estudiado previamente en el concepto de la alianza pública-privada para vincular los orígenes de este tipo de contrato administrativo.

El acto administrativo de la concesión puede utilizarse según conveniencia de la Administración Pública, en algunos casos puede ser para obra, en otros para prestación de un servicio público y hasta en una modalidad que combina tanto la obra con el servicio público. Tal como el caso de Chile y la construcción de sus recintos hospitalarios, se definió que el tema de la prestación del servicio debe seguir siendo provisto por el Estado y no por el sector privado, contrario a la cuestión de su infraestructura que si se pretendía someter a manos de privados.

En España con la aparición del ferrocarril en el siglo XIX, la figura administrativa de la concesión tuvo su auge. Aunque para aquel entonces, aún no había regulación alguna, ni un estudio previo sobre las capacidades, financieras, técnicas de los concesionarios,

únicamente mediaban *las resoluciones administrativas que concedían el previo permiso a los ciudadanos que solicitaron poder instalar una vía férrea en España.*

Gosálbez-Pequeño, H. (2017). Los orígenes de la concesión de obras públicas en el derecho español: el principio del concesionario interpuesto en la legislación ferroviaria del siglo XIX. Recuperado de <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.10>

En el caso español, el Estado se desentendió de la construcción y explotación del servicio ferroviario, por lo que se adjudicó esta tarea al sector privado. Según parece, en los años del 1830 al 1855 la labor estatal únicamente consistió en aprobar o desautorizar la concesión presentada por los aspirantes a concesionarios.

Un tema que se ha podido vislumbrar poco a poco en el avance de este proyecto es que no debiera, aunque parezca sencillo, que la toma de decisión de concesionar o no concesionar obra pública se discuta en el seno del poder político. Esta decisión debe ser tomada por un equipo de profesionales que determinen la viabilidad técnica, económica y legal de ejecutar un proyecto por esta vía.

En el caso de Estados Unidos, los inicios de la concesión inmersas en las alianzas público-privadas se pueden observar durante la Gran Depresión, crisis financiera de la década de los años 30 en el siglo XX. Este país creó la Public Works Administration (PWA) con motivo de generar empleos, *proporcionando fondos para la contratación de mano de obra especializada en proyectos de obras públicas a escala masiva.*

Wikipedia. (2019). Public Works Administration. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Public_Works_Administration.

Esta entidad fue creada mediante el National Industrial Recovery Act o NIRA, bajo el mandato del presidente Franklin Delano Roosevelt. Básicamente la idea del gobierno consistía en inyectar recursos en construcción de obra, misma que debía ser erigida por empresas del sector privado, y con la finalidad de que se contratara para la cimentación de las obras publicas a personas desempleadas pero calificadas del país.

Es importante observar la versatilidad de un país para reinventarse en medio de una crisis financiera como lo era la Gran Depresión. Quizá para algunos gobiernos, incluido el costarricense, el invertir recursos económicos para construcción de obra en medio de una crisis económica no es lo más lógico, sino que lo usual es que se promueva la austeridad en todos los sentidos.

Muchos gobiernos recurren al giro de bonos o facilidades a sus ciudadanos en medio de una crisis económica, pero el método de los Estados Unidos para paliar la situación fue la generación de empleos, que de paso fortaleció la infraestructura pública del país.

Puentes, represas, carreteras y diques fueron el resultado de dicha medida. El dinero fue aportado por el gobierno estadounidense quien decidía donde se levantarían las obras. En el año 1938, se contabilizaba una inversión de recursos para infraestructura pública cerca de

\$6.000 millones. Wikipedia. (2019). Public Works Administration. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Public_Works_Administration.

Posteriormente en julio del 1943, se elimina la PWA ante el requerimiento del país para atender obra de defensa como prioridad debido a la Segunda Guerra Mundial.

Según la profesora (Nieta Garrido, Eva, 2004) en su texto; *La Financiación privada de obras y servicios públicos en el Reino Unido*, para el caso de esta región en la década de los 80 se implementó la figura del New Public Managment, la cual estaba enfocada en la reducción del sector público, y la disminución de gastos de infraestructura pública.

Como parte del New Public Managment y sus fines, se promulga una política denominada Private Finance Initiative (PFI), que como su nombre lo sugiere, es básicamente una iniciativa para que empresas del sector privado fueran la que aportaran de su bolsillo los recursos para la concreción de proyectos de interés público que anteriormente solventaban los Estados.

En el año 1999 se crea la empresa Partner Ship UK, una empresa privada con la particular función de asesorar a los entes públicos para que estos tomaran las decisiones más acertadas a la hora de adjudicar la obra pública.

La entidad fue creada luego de analizar lo complejo de los contratos y de observar además como la inexperiencia de los funcionarios públicos en el tema de negociaciones comerciales afectaba el adecuado tratamiento de la atención de obra pública mediante el sistema concesional.

Se considera novedosa la incursión de la empresa privada en el sector público desde un ámbito como éste, el de infraestructura pública. Realmente es muy poco frecuente que el mismo gobierno tome la iniciativa de contar con el apoyo del privado inclusive desde la etapa del asesoramiento y posteriormente para la toma de decisiones.

El que sea poco habitual no la hace una idea descabellada, sino más bien demuestra fortaleza del aparato estatal para conocer sus debilidades y saber cómo atacarlas desde su punto de origen. Fue tal la funcionalidad de las PFI que en el año 2001 se menciona que estaban en marcha unos 400 contratos entre la Administración Central y empresas del sector privado.

Las PFI no fueron políticas limitadas al tratamiento de infraestructura pública, sino que se extendieron a todos los campos posibles que se pudieran aplicar en el aparato gubernamental desde transporte público, obra pública en salud, educación, uso civil, etc.

Respecto a Latinoamérica, el uso de las concesiones se vislumbró en la década de los 90 en países como Perú, Colombia y Chile. Latinoamérica siempre ha mostrado un fuerte

rezago en infraestructura pública, por eso el tema vial es siempre uno de los que primero se abordan.

En Chile, la red vial pavimentada se incrementó en 32% entre 1974 y 1989, mientras que la flota de vehículos lo hizo en 150% durante el mismo período (...).

Rufián Lizana, Dolores. (2002). Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7266/S02297_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

La diferencia porcentual tan grande en el ejemplo anterior demuestra que efectivamente Latinoamérica necesitaba urgentemente inversión en infraestructura vial, ya que el atraso acumulado de décadas era indiscutible. Y la conversión de obra necesaria para poner al día la infraestructura de estos países traducida en montos de dinero es básicamente impensable e incosteable para cualquier país si se acude a lo contenido en sus propias arcas.

De igual manera la brecha entre países latinoamericanos respecto a infraestructura pública sigue siendo muy marcada. Hay países que básicamente han atendido la mayoría de los proyectos mediante concesión, y otros por su parte se cuentan con una mano. Costa Rica puede dar fe de ello ya que a su incursión en este campo es poco y a su paso ha tenido una serie de obstáculos que han afectado en demasía la culminación exitosa de estas.

3.6.3. Concesión de obra pública educativa en el extranjero

En el año 2017 se anunciaba que Uruguay concesionaría infraestructura educativa por más de \$400 millones. Federico Villalobos. (2017). Uruguay concesiona infraestructura por más de \$400 millones. Recuperado de <http://federicovillalobos.com/blog/2017/5/4/uruguay-concesiona-infraestructura-educativa-por-ms-de-us400-millones>.

Se pretendía en aquel entonces la concesión de 23 centros educativos, lo cual es un rubro considerable de instituciones cedidas en manos de privados para su construcción. Todas estas 23 obras debían incluir las etapas de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura escolar por un periodo de 20 años.

La modalidad de pago para el concesionario será mediante Pagos por Disponibilidad (PPD) lo cual se traduce en que únicamente recibirá el pago por las obras, una vez estén concluidas y en operación.

Este método parece eficaz siempre y cuando el concesionario logre llegar a esta etapa con sus propios medios, o sea, que sea lo suficientemente solvente para abarcar por sus propios medios la obra sin necesidad de que la Administración gire algún monto a su favor. La observación se hace en un sentido económico puesto que invertir en instalaciones de un centro educativo no es igual a financiar un complejo de viviendas por la dimensión de las obras y el interés público que está siendo objeto de tutela.

Por eso la importancia de que las entidades gubernamentales analicen detalladamente la capacidad financiera y técnica de los concesionarios previo a adjudicar la concesión de una o varias obras tan importantes como un centro educativo.

Y más allá de brindar instalaciones bonitas o modernas, debe sobreponerse la seguridad de los menores evaluando cuidadosamente cada detalle de la infraestructura concesionada, ya que un error que pase desapercibido y que crea un daño a la población estudiantil, docente, colaboradora o usuaria del lugar, puede traer consecuencias monumentales para la Administración Pública como concedente de las obras y principal responsable de dar la cara ante la población.

Queda claro que, para Uruguay, el tema de la educación pública es de suma importancia, al tomar en consideración el tratamiento de la infraestructura los centros educativos dentro de su cartera de proyectos. La población estudiantil es una de las más valiosas para un país en vista del aporte económico, cultural, e intelectual que generarán en un futuro a la nación.

Adicional, al optar este país por el desarrollo de obra pública educativa mediante concesión, lanza un claro mensaje de que el país no cuenta con los medios suficientes para hacer frente a un proyecto de tal magnitud. Pero esto, contrario a verse como algo negativo, demuestra la entereza del Estado por acudir a medios alternos con que promover el desarrollo del país y proveerlo de infraestructura pública moderna que se mantenga siempre en constante mantenimiento y a un bajo costo.

Sumado a esto, el tema del traslado del riesgo recaería directamente para el concesionario, pero no por ello librándose del todo el Estado ante un posible incumplimiento y demás, ya que el responsable por la provisión de la infraestructura y la elección del concesionario será un compromiso ineludible para la Administración Central.

El siguiente cuadro demuestra un ejemplo de la distribución de las obligaciones para cada una de las partes:

OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA PRIVADO	OBLIGACIONES DEL SECTOR PÚBLICO
<ul style="list-style-type: none"> • Diseño ejecutivo y Construcción • Equipamiento • Financiación • Mantenimiento reactivo y no reactivo • Limpieza • Reparar daños ocasionados fuera de horas trabajo <p>El contratista deberá solucionar problemas que surjan con la disponibilidad de la infraestructura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar los terrenos • Educación y actividades deportivas • Alimentación y limpieza de cocina • Seguridad de alumnos y docentes • Pagos al contratista Privado <p>ANEP pagará al contratista privado por los servicios recibidos.</p>

Figura XV. Imagen tomada de Proyecto de Infraestructura Educativa Público Privada- Uruguay 2017.

El 21 de julio del 2019 se comunica por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (MEF), la adjudicación de la licitación pública N° 06/2016 por parte de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) e Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) y que corresponde a 44 jardines de infantes y 15 CAIF (Centro de Atención a la Infancia y a la Familia). Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

(2020). Adjudicación Definitiva del Primer Proyecto de Infraestructura Educativa. Recuperado de <https://www.mef.gub.uy/27364/2/areas/adjudicacion-definitiva-del-primer-proyecto-de-infraestructura-educativa.html>.

El suramericano de Perú también promueve la combinación de esfuerzos del sector público y del sector privado como mecanismo alternativo para el levantamiento de infraestructura pública escolar.

Su propuesta abarca un conjunto de obra pública escolar a través de financiamiento propio, entiéndase del gobierno central o gobiernos locales, lo cual es el método común en muchos países latinoamericanos, incluyendo a Costa Rica. Pero su segunda estrategia se enfoca sobre el aporte de capital privado, haciendo uso de las APP.

La manera en que Perú pretende reducir la brecha escolar mediante las alianzas público-privadas es básicamente echando mano a las concesiones, ya que claramente persiguen que la empresa privada pueda *crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura y/o proveer servicios públicos o servicios vinculados a éstos, bajo los mecanismos contractuales permitidos por la ley*. Ministerio de Educación de Perú. (2020). Presentación infraestructura. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/presentacion_infraestructura.pdf.

Como se ha dejado entrever, la contratación habitual no requiere que el concesionario tenga a su cargo tantas etapas, ni tampoco le corresponde un mayor riesgo como el suscitado.

Pero al contemplarse por parte del Ministerio de Educación de Perú que el posible concesionario se comprometa a ejecutar las 5 etapas señaladas en su *mecanismo de participación público-privada* es porque indiscutiblemente está optando por la concesión para lograr adecuar sus recintos educativos a las necesidades latentes de los cientos de estudiantes alrededor del país.

Cada vez se vuelve más común incorporar el tema educativo dentro de las prioridades de infraestructura nacional. Es una tarea bastante laboriosa, ya que en muchos países al igual que Costa Rica existen miles de centros educativos públicos alrededor de sus territorios nacionales y por supuesto la infraestructura de estas varía considerablemente ya que están aquellas en condiciones paupérrimas y otras que requieren intervención no tan urgente.

Pero en pocas palabras ningún gobierno es capaz de abarcar todas las necesidades de los centros educativos en un mismo momento, por eso es ideal optar por esta alternativa de concesión para empezar a trabajar por lo menos en aquellas instituciones que por sus condiciones particulares requieren intervención inmediata o de primera mano.

3.6.4. Sujetos que participan

La concesión como ejemplo palpable de una alianza público-privada, obligatoriamente para su puesta en marcha requiere de la participación de dos sujetos, sean físicos o jurídicos, con motivo de suscribir un contrato del cual ambas partes obtendrán beneficios.

Usualmente los gobiernos llevan a cabo estos actos a fin de cubrir una necesidad impostergable para el beneficio de sus ciudadanías, y adicional recurren a esta vía porque no cuentan con los recursos económicos que muchas empresas del sector privado si contienen. Sumado al conocimiento y experiencia que solo puede ser adquirido a través de negociaciones en el ámbito comercial y del cual claramente carecen las instituciones estatales.

El Estado o alguna de las instituciones del gobierno central o descentralizado serán las promotoras de las concesiones, en otras palabras, son los concedentes para que se levanten las obras públicas o se exploten los servicios propiedad del Estado.

Quienes ejecutan las obras o prestan los servicios públicos son los concesionarios y para que la alianza público-privada tenga sustento, la negociación debe gestarse con privados, debido a que la funcionalidad de la relación se basa en el sentido de hacer uso de los fondos externos y no los mismos que los que los gobiernos recaudan.

Administración pública y sector privado son los actores principales de las concesiones; concedente y concesionario. Obviamente cada una de las partes tiene tras de sí otras entidades o instituciones que respaldan sus actos, tales como bancos comerciales, firmas legales, consultoras, o en el caso del Estado; auditorías, contralorías, bancos internacionales (en caso de un financiamiento parcial) y una decena o más de instituciones gubernamentales que van a respaldar el actuar del órgano gestor.

3.6.5. Pros y contras

Pros

- Fiabilidad del modelo de concesión en vista de la creciente utilización de este en muchos países de Latinoamérica, como, por ejemplo, Perú, Chile y México, así como en Estados Unidos y en Europa como lo es España.
- Disminución de la deuda pública al requerirse que el concesionario sea quien financie el levantamiento de obras o provea la explotación del servicio y no que sea mediante la inversión estatal.
- Traslado de un rubro considerable de riesgo al concesionario, que antes recaía completamente en el Estado.
- Garantía para los usuarios de la provisión de un servicio o de un activo en buen estado y con permanencia de la calidad por un extenso periodo de tiempo.
- Incremento del valor público de la gestión estatal por dar cumplimiento a los requerimientos de la ciudadanía mediante la celebración de contratos de concesión.

Contras

- Tal parece que la concesión administrativa como mecanismo de ayuda de los gobiernos no tiene muchos puntos en su contra. La incorrecta planificación es lo que atenta contra un adecuado desarrollo de este sistema de mejoramiento estatal, pero es una característica achacada más a la gestión gubernamental que a la figura del contrato administrativo como tal.
- Como se ha hecho alusión en capítulos anteriores, cualquier negociación o celebración de contratos administrativos, donde medien recursos públicos puede irrumpir la corrupción. Las formas en que se manifiesta son variadas y pueden darse desde el inicio, desde el favorecimiento mediante la adjudicación de una concesión a un sujeto privado, físico o jurídico que no tenga la capacidad técnica, financiera o legal para ejecutar el proyecto. Hasta ya inclusive puesto en marcha el proyecto.

3.7. CONCESION EN COSTA RICA

3.7.1. Antecedentes

Las edificaciones públicas nacionales se han caracterizado siempre por ser implementadas mediante la contratación de obra. Costa Rica no tiene los medios económicos para hacer con sus propios recursos obras importantes y que reflejen de modo alguno el progreso en infraestructura vial, de salud o educación.

El país ha demostrado interés en que la concesión de obra pública y de servicios sea un instrumento de uso constante y de gran provecho, y como prueba de ello se concibe la creación del Consejo Nacional de Concesiones en el año 1998.

Veintidós años han pasado desde que Costa Rica tomó la decisión de poner en marcha esta herramienta al servicio de la ciudadanía y que, sumado a los beneficios colectivos, era contemplado también el medio idóneo para invertir en infraestructura pública (principalmente), sin necesidad de atarse por largos periodos a préstamos inacabables, o de adaptar las obras a lo que rindieran sus propios recursos.

El mismo Consejo Nacional de Concesiones (CNC) anticipa que el término de concesión es relativamente nuevo en nuestro país. Consejo Nacional de Concesiones. (2017). Acerca del CNC. Recuperado de <https://www.cnc.go.cr/index.php/quienes-somos/acerca-del-cnc>.

Y aunque 22 años no suelen considerarse como cualquier cosa, ciertamente en materia de conocimiento y experiencia, este órgano y en general el país, se quedan cortos si quisieran hablar con propiedad de las obras erigidas mediante este procedimiento administrativo.

De forma comparativa lo que el país ha cubierto bajo esta modalidad es relativamente poco si se coteja con lo que países latinoamericanos como Chile, Perú, México, Panamá y Colombia han logrado, por ejemplo.

Los primeros pasos para Costa Rica han sido en falso y los resultados no han sido muy alentadores, especialmente cuando se valoran todas las vicisitudes de una obra como lo es la Ruta San José-San Ramón, la cual inició siendo una concesión, cambió su modalidad a fideicomiso, donde únicamente se abarcarán las etapas del diseño y construcción.

Esto, a parte del tema de la pérdida millonaria por la mala gestión a lo largo de todos estos años, representa también un retroceso, por el cambio de una modalidad de construcción de obra beneficiosa para el país a otra no tan llamativa como el fideicomiso.

Como respaldo de lo externado en el párrafo anterior, se muestra un extracto de lo señalado por Presidencia de la República en un comunicado de fecha 19 de setiembre del 2019; *El Ministro de Obras Públicas y Transportes, Rodolfo Méndez, recordó que el financiamiento de las OBIS será posible gracias a los aportes del Mopt-Conavi, cuyo objetivo primordial es que estas inversiones no sean cargadas a las tarifas de peaje que se*

aprobarán en el corredor vial. Presidencia de la República. (2019). Fideicomiso Ruta Uno contratará primeras obras de la Carretera San José – San Ramón. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/09/fideicomiso-ruta-uno-contratara-primeras-obras-de-la-carretera-san-jose-san-ramon/>.

Las Obras Impostergables del Proyecto Ruta Uno (OBIS), son proyectos específicos que acompañan y preceden la ampliación de la carretera y que buscan mejorar la fluidez del tránsito y la funcionalidad del corredor San José-San Ramón y sus áreas de influencia. Ruta Uno. (2020). Obras Impostergables. ¿Qué son las OBIS? Recuperado de <https://www.rutauno.cr/sobre-el-proyecto/obras-impostergables/que-son-obis>.

Desde otra perspectiva de la concesión, desde la arista de la minería y no de obra pública, Costa Rica ha topado con un caso sumamente sonado, con un impacto ambiental devastador y prácticamente incontrolable que a la fecha sigue siendo un dolor de cabeza para el país.

Este caso es el referente a la concesión de minería de oro a cielo abierto en Crucitas de Cutris de San Carlos de Alajuela. Otorgado mediante un decreto ejecutivo a la empresa canadiense Infinito Gold durante el mandato del expresidente Oscar Arias Sánchez.

Costa Rica no tiene el gran abastecimiento metalúrgico para ser explotado como si lo poseen México, Perú y otros países más. Sumado a ello, la vasta diversidad de flora y fauna con la que cuenta el país ha forjado un fuerte respaldo de la ciudadanía sobre estos tesoros

naturales, que los hacen susceptibles de convertirse en temas mediáticos en cuestión de poco tiempo.

El caso de Crucitas demarcó mucha connotación política, que chocó grandemente con el posicionamiento en contra de esta práctica por el bloque ambientalista. Al final la empresa canadiense tuvo que retirarse del país sin poder ejecutar a cabalidad la obra generando irreversibles desastres ambientales y pérdidas millonarias para el país.

Debe ponderarse cuidadosamente, cuando se toman decisiones por parte de los gobiernos para la concesión de cualquier tipo sobre los bienes demaniales. Nuevamente se deja en claro que este tipo de decisiones deben trascender las perspectivas políticas para que desde un ámbito meramente técnico y legal se considere la necesidad o no de promulgar como de interés público y conveniencia nacional una concesión en cualquier sentido.

Se refuerza entonces que los antecedentes de obra pública y otros en Costa Rica haciendo uso de la concesión no han sido para nada ventajosos, y no porque la figura como tal sea nociva o errónea, sino por la incapacidad de varios gobiernos de la república para sacar adelante y de forma honesta proyectos importantes, o si no porque también se echaron a andar proyectos que no tuvieron el suficiente respaldo técnico y legal para ponerse en marcha.

3.7.2. Sujetos que participan

Tal como sucede en el extranjero, sucede también en Costa Rica, los actores principales de una concesión siempre serán los mismos, entiéndase con esto: representaciones del sector público y del sector privado.

La Administración pública o administración concedente son el Poder Ejecutivo, las empresas públicas y el sector descentralizado territorial e institucional. Para el caso del sector descentralizado, empresas públicas y gobiernos locales, es facultativo el suscribir un convenio con el CNC para seleccionar un concesionario. La Administración Concedente será representada por el Consejo Nacional de Concesiones.

La contraparte dentro de esta concesión administrativa será el llamado concesionario y el adjudicatario, y es el perteneciente al sector privado, encargado a su vez del aporte del diseño, planificación, financiamiento, construcción y conservación, ampliación o reparación del inmueble público y su explotación cuando se requiera.

Debe tomarse en consideración que algunas ideas para la consumación de infraestructura pública del país no nacen únicamente de la voluntad y empuje del Estado, sino que también existen aquellos proyectos catalogados como de iniciativa privada, que corresponden a aquellos en los que un postulante entrega información y estudios preliminares del proyecto recomendado al CNC para que la Administración Pública valore si es de utilidad

pública o no. El CNC cuenta inclusive con una Unidad de Iniciativa Privada (UIP) que es la competente para valorar este tipo de recomendaciones de carácter privado.

Actualmente en Costa Rica está en marcha la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM), dentro de este contrato; el Concesionario, corresponde a la Sociedad Anónima Nacional, APM Terminals Moín S.A., constituida por el Adjudicatario APM Terminals Central América B.V. Este último según indica el contrato, tiene una responsabilidad solidaria con el concesionario de las obligaciones que deriven del contrato.

La Contraloría General de la República tendrá participación referente a las autorizaciones para el traspaso de porcentajes de participación, o de acciones que la concesionaria pretenda realizar. Sin autorización de esta y la Administración concedente esta gestión no es válida.

Otras instituciones como la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA) son también las responsables de aprobar los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) y el Plan de Gestión Ambiental (PGA) de los proyectos a implementar.

3.7.3. Legislación

Costa Rica cuenta con una ley especial en materia de concesión administrativa; N° 7762 Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos. La cual vino a

definir las pautas a seguir en materia de concesión de obra pública, concesión de obra con servicio público y optimización de activos de infraestructura.

Desde su artículo primero esta ley deja en claro las etapas que conlleva una concesión administrativa y que por ende la hace merecedora de una distinción mucho más favorable si se compara con una contratación tradicional. El diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, ampliación o reparación son parte de esta y no facultativas de un contrato. Se exceptúan de la aplicación de esta ley las telecomunicaciones, la electricidad y los servicios de salud.

Según el artículo 4 de la citada ley: Las concesiones referidas en esta ley se registrarán por lo siguiente:

- a) La presente ley y su reglamento.
- b) El cartel de la licitación y sus circulares aclaratorias.
- c) La oferta del adjudicatario, aprobada en el proceso de evaluación.
- d) El contrato de concesión.

En lo anterior, en ningún momento se hace alusión a la Ley de Contratación Administrativa, esto se debe a que básicamente el contenido de esta normativa no representa gran utilidad para la celebración de un contrato de concesión.

La Ley de Contratación Administrativa contempla el levantamiento de la obra pública, y ante el deber generalmente, de la Administración Pública para proveer los recursos, no hay necesidad de que el adjudicatario explote posteriormente la obra que erigió para beneficiarse económicamente de ello.

A partir de este punto, se observa de entrada que hay puntos disímiles entre una normativa y la otra, por ello es por lo que la ley 7762 y su reglamento aparecen en escena, trayendo consigo nuevas opciones de atención de los activos públicos y sus servicios, así como también consignó la creación del CNC.

En algunos casos se utiliza la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento y la Ley General de la Administración Pública de forma supletoria en los contratos de concesión administrativa.

3.7.4. Jurisprudencia

La jurisprudencia emitida en Costa Rica referente a la concesión administrativa se basa principalmente en concesiones de uso de bienes inmuebles localizados en zonas marítimo-terrestres, concesiones de transporte público como taxis y autobuses, concesión minera y de aguas.

Las concesiones marítimo-terrestres, según lo estipulado por la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, N° 6043 están bajo la administración de las municipalidades de las zonas

donde se hayan los bienes en mención, pero también se requiere autorización de otras entidades como el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) o el Instituto Costarricense de Turismo (ITC) según sea el caso para su ejecución.

De ahí que muchos de los problemas surjan a raíz de estos procedimientos, o propiamente sobre el objeto dado en concesión ya que se da un detrimento en las mismas, o no se respetan las áreas o los usos que se le deben dar a estos territorios según su naturaleza.

Sobre la jurisprudencia de concesión de placas de taxi, por ejemplo, está más asociada con requerimientos para esclarecer discrepancias por las fechas de vigencia de las concesiones, o por solicitud de esclarecimientos legales referentes a la prestación del servicio.

Otra de las jurisprudencias más relevantes y con gran connotación nacional es la referente a la concesión sobre la minería a cielo abierto en Crucitas en Cutris de San Carlos. Debido al impacto ambiental que esta tuvo y tiene sobre los bienes naturales del patrimonio estatal hubo gran respuesta en contra de esta práctica y por lo tanto una serie de manifestaciones de índole legal por parte de grupos, asociaciones civiles e inclusive particulares a fin de que se frenara esta actividad.

3.7.5. Concesión de obra pública en Costa Rica

En el histórico de proyectos presentados por el CNC se visualizan únicamente dos obras que están en modalidad de explotación. Esto quiere decir que está en la etapa en que las obras se concluyeron y ahora las empresas están percibiendo los recursos por las inversiones realizadas. Las obras corresponden a la Terminal Granelera de Puntarenas y al Aeropuerto Internacional Daniel Oduber.

Dentro de los proyectos en desarrollo se haya el postulado por Americas Gateway (AMEGA), es un proyecto de iniciativa privada y que se constituye en un Megapuerto de Transferencia del Atlántico que consiste en el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de una Megaterminal de Traslado de Contenedores. Esta iniciativa, según lo señala el CNC en su página web, está en etapa de proposición *que incluye la elaboración de las factibilidades técnicas, financieras, ambientales y socioeconómicas, que justifiquen el interés público del proyecto.* (Consejo Nacional de Concesiones, 2020)

Se postulan dos proyectos en marcha y que corresponden al Corredor Vial San José-Caldera Ruta 27 y Terminal de Contenedores de Moín. Finalmente se haya el proyecto de iniciativa pública denominado Ampliación Corredor Vial San José-Caldera.

Seis proyectos son los que completan la totalidad de obras en la cartera del CNC, como se mencionó anteriormente, solo 2 son los que se pueden considerar que están cubriendo los fines para los que fueron concebidos.

La labor de la CNC se limita a la administración de los distintos contratos de concesión, pero tal parece que no es la responsable de la propuesta de los proyectos que el país necesita, ya que esto corresponde a cada institución pública interesada o proponente del proyecto.

Si bien la puesta sobre la mesa de los proyectos de infraestructura incumbe a los gobiernos y sus planes de gobierno, así como a las instituciones, la funcionalidad del CNC podría verse fuertemente cuestionada al no estar atendiendo una cartera de proyectos considerable.

Un consejo de concesión es una institución sumamente importante para un país, y debiera ser una entidad reforzada tanto económicamente como técnicamente. El soporte económico no debe ser para el levantamiento de obras claramente, sino más bien, para proveer de capacitaciones, y contratación de personal apto para el análisis de las propuestas presentadas por las demás instituciones públicas, o mejor aún, para que, desde el seno mismo del consejo, se proyecten las obras que el país debe atender de forma prioritaria, independientemente de la naturaleza de estas. Algo así como que el consejo sea propiamente un centro de investigación.

Las obras públicas son activos estatales concebidos para que tengan una permanencia por un largo periodo de tiempo, inclusive que trasciende varios gobiernos. Es allí donde radica la relevancia de estas y lo trascendental de tomar decisiones bien fundamentadas y

orientadas en los requerimientos no solo actuales, sino futuros de una nación, considerando su proyección desde un ámbito demográfico y económico.

3.7.6. Pros y contras

Pros

- El sistema de concesión de obra pública es equivalente a modernización y desarrollo para el país, no solo para la movilidad y utilización de los ciudadanos costarricenses, sino para mejorar la imagen de Costa Rica a nivel internacional y su apertura a la inversión privada en obras de gran calibre en la región.
- Algunas obras como la TCM representan descongestionamiento de puertos en Limón y Moín, operaciones ininterrumpidas, infraestructura con mayor capacidad para acceso de naves más grandes, abaratamiento de costos de importación y exportación de Costa Rica.
- Generación de empleos directos o indirectos para las personas de la región donde se desarrollan las obras.
- También en algunos casos se redirecciona un porcentaje de los ingresos brutos mensuales de la concesión para utilización en el desarrollo regional.

Contras

- Costa Rica se caracteriza por ser un país con una gran variedad de recursos naturales, misma que explota de manera racional a través del turismo. El levantamiento de obra pública en Costa Rica muchas veces es todo un dilema debido a la complejidad de estas, pero no por la complejidad propiamente de la obra, sino por el impacto ambiental en que pueden repercutir. Todos los proyectos, hasta los de vivienda tienen su consecuencia ambiental.

Pero, por ejemplo, los concernientes a zonas costeras, como los puertos o megapuertos por el tema del dragado en el lecho marino alteran el ecosistema del lugar, y pueden dañarlo a un estado irreversible si la administración concedente se enfoca únicamente en obtener el beneficio económico desmeritando el ambiental. Se necesita promover un equilibrio entre el desarrollo de las obras públicas y las consecuencias ambientales.

- Desde los 22 años de existencia del CNC como institución especializada y encargada de regular los contratos de concesión de obra pública, ha demostrado muy poco avance en el desarrollo de proyectos, ya que los culminados y los que están en marcha son muy pocos y tampoco se vislumbran gran cantidad de estos para atender a futuro.

- Concesión de obras que provocan desempleo en instituciones públicas. Tal como el caso de JAPDEVA que vio mermados ingresos millonarios ante la aparición de la holandesa AMP Terminals con la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín. Inclusive se presentó por parte de un legislador una denuncia penal alegando que *el MOPT está impidiendo que JAPDEVA atienda buques que le corresponden y los desvía a la Terminal de Contenedores de Moín administrada por la empresa APM*. Crhoy. (2019). Villata denuncia a ministro del MOPT “por perjuicios a Japdeva”. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/villalta-denuncia-a-ministro-del-mopt-por-perjuicios-a-japdeva/>.

3.8. MODELO DE ATENCION DE OBRA PUBLICA EDUCATIVA EN COSTA RICA

3.8.1. Antecedentes

Las primeras regulaciones en Costa Rica en materia de educación comenzaron a darse con la Constitución Política de 1844, posteriormente con el paso del tiempo, fue apareciendo en escena más normativa como lo fuera el Código de Educación en agosto del año 1944, seguido de la publicación de la Constitución Política en el año 1949.

La Carta Magna vigente, en su artículo 78 manifiesta: *“La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la nación.* La historia deja en evidencia, que ya desde el año 1792 el entonces Gobernador de Costa Rica, obligaba a los padres a enviar a sus hijos a la escuela. Dirección General del Archivo Nacional. (2010). Ministerio de Educación Pública. Recuperado de <https://www.google.com/search?q=historia+del+mep+en+costa+rica&oq=historia+del+mep&aqs=chrome.1.69i57j0.8116j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

El Estado costarricense comenzaba a percibir lo positivo de contar con una ciudadanía educada, representaba de cierta forma una inversión en la cual la Administración Pública podría garantizarse beneficios de diversa índole en el futuro.

El aporte económico, intelectual o cultural que puede suministrar a la sociedad una persona que tuvo mayor acceso a la educación, se acrecienta al compararse con una persona que no tuvo en su momento dichas oportunidades, de allí la importancia de un Estado que facilite oportunidades de estudio a sus pobladores sin ningún tipo de distinción.

El Código de Educación fue muy enfático en establecer la conformación esencial, la operación y administración de la educación, sobre los sujetos que participaban y su rol dentro del conglomerado educativo en la Costa Rica de aquellos tiempos.

Básicamente era una guía de lo que conllevaba cada uno de los ciclos del curso lectivo, desde la primaria hasta la secundaria incluyendo la educación superior en las universidades públicas. Se mencionaba las materias que debían impartirse y el conocimiento mínimo que debía tener cada estudiante para optar por un certificado, así como también se hacía alusión al rol de las juntas de educación y demás.

La población del país en su mayoría era muy pobre y dejaba inclusive en evidencia la forma en que aquel sector vulnerable conformado por niños y jóvenes podría tener acceso a la educación.

En el año 1957 se publica la Ley 2160, Ley Fundamental de Educación, esta ley por su parte vino a derogar una serie de artículos del Código de Educación. Pero también señalaba los fines del sistema educativo costarricense y de qué forma debían ser alcanzados. Esta normativa mejoró y complementó el citado Código de Educación.

Desde décadas atrás las juntas de educación y administrativas fueron nombradas órganos auxiliares de la Administración Pública, revestidas con la suficiente personalidad jurídica para contratar y comparecer ante los Tribunales de Justicia, pero no por este hecho se convierten en entes autónomos. Su injerencia siempre fue de suma relevancia, pero no por ello, y para algunas circunstancias, podían y pueden actuar en total desapego de la Administración y su supervisión.

Según el artículo 59 del Código de Educación: *Cada uno de los distritos escolares está obligado a suministrar hasta donde le sea posible de acuerdo con el párrafo tercero del artículo siguiente, los recursos pecuniarios necesarios para la adquisición del terreno en donde han de levantarse los edificios de escuelas primarias públicas, para la construcción y conservación de dichos edificios, para la ampliación y modificación de éstos, para la compra de menaje y en general, para satisfacer todas aquellas necesidades de la enseñanza, para las que no basten las ventas escolares ordinarias del distrito.*

En síntesis, se denota que, por aquellas épocas, correspondía a un grupo organizado de la comunidad buscar la forma de adquirir los terrenos y levantar la infraestructura escolar para el uso del estudiantado del distrito que estuviera a su cargo.

Era y sigue siendo una labor ardua y definitivamente se requería la cooperación entre los vecinos de la región para que efectivamente se materializara la gran tarea que la normativa les encomendaba.

Por aquel entonces las juntas contaban con un Fondo Nacional de Educación que provenía de la renta obtenida por destace de animales, así como otros recursos obtenidos según un par de decretos de los años 1911 y 1928 que servía también de soporte económico, pero esto ha ido modificándose un poco con el paso de los años.

La forma en que se financiaban las juntas de educación y administrativas en el pasado tenía una connotación más rural, más de pueblo, o ligada a las actividades comunes de la comunidad por aquel entonces. Esto refuerza la teoría de que el derecho es una disciplina dinámica, que se ajusta a una época en específico a fin de que se suplan los requerimientos de la sociedad en un momento histórico.

En el año 1963 surgen las leyes N° 3155 Creación del Ministerio de Transportes y la N° 3157 Creación de la Dirección General de Arquitectura Escolar MEP. Estas leyes tienen como fin definir y redefinir la manera en que las edificaciones nacionales del ámbito educativo debían ser atendidas.

Dentro de la ley 3155, se sustituía al entonces Ministerio de Transportes por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Inmerso en esta ley se hallaban las responsabilidades de la citada institución siempre en el tema de la infraestructura pública, lo indicado en su artículo 2 inciso g) señalaba que le correspondía; *Construir, mejorar y mantener las edificaciones y demás obras públicas no sujetas a disposiciones legales especiales y vigilar que se les dé el uso adecuado. La planificación de estas obras se hará*

conjuntamente con los organismos a los cuales incumbe su funcionamiento, operación y administración.

En el segundo párrafo del artículo 5° de la ley 3155 específicamente señala que; *ninguna persona o entidad pública podrá construir edificaciones de esta naturaleza sin la previa aprobación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.* Por edificaciones de esta naturaleza se refiere a edificaciones para la enseñanza primaria, media o vocacional tal como se indica en el párrafo primero de este artículo.

En ellas se da una transición importante respecto a la tutela de estas obras públicas puesto que vienen a definir a cuál órgano de la Administración Pública correspondía atender esta significativa labor.

Esta ley contiene un dato curioso, y es que muestra, que contrario a la normativa más antigua, el MOPT tiene injerencia en lo que se construya o no referente a las edificaciones escolares. Tal pareciera que las juntas requieren de un criterio técnico emitido por una autoridad estatal competente, previo al levantamiento de infraestructura pública educativa. Se da una especie de acompañamiento técnico que quizá antes no se percibía.

Para el momento en que esto fue implementado, el Ministerio de Educación Pública aún no tenía oficialmente asignada esta función, y por este motivo el MOPT lo tenía bajo su encargo. Por un lado, tenía sentido, ya que los centros educativos son obras públicas supeditadas al Estado, pero también dejarlo en manos del MOPT significaba una labor muy

grande para este, ya que se sumaba a las ya existentes responsabilidades que pesaban sobre los hombros del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en temas de infraestructura vial y de transportes.

También en el año 1963, entra en vigor la ley 3157 que como se mencionó crea la Dirección General de Arquitectura Escolar subordinada al Ministerio de Educación Pública. Esta Dirección debía atender todo lo concerniente a la construcción de edificaciones destinados a la enseñanza oficial, así como de dar asistencia a las juntas de educación y otros organismos siempre sobre estos temas.

Entre algunas de sus funciones estaban; *a) Proyectar, diseñar, preparar especificaciones de construcciones y carteles de licitación y labores complementarias que permitan al Estado contratar la construcción de los edificios e instalaciones auxiliares, destinados a la enseñanza oficial (...) d) Asistir y colaborar con las Juntas de Educación u otros organismos de las localidades, que realicen labores de mejoramiento o construcción de edificios e instalaciones escolares.*

Ya desde esta época se dejaba muy en claro que esta Dirección no desarrollaría la construcción por su cuenta, sino que se acudiría a la contratación de esta, a excepción de que se tratase de estructuras de centros educativos muy pequeños y alejados.

De la ley 3155 a la 3157 hubo solo un paso, en la segunda, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes seguiría atendiendo hasta su culminación los proyectos de

infraestructura escolar que estuvieran en construcción al momento de publicarse esta ley. Respecto a los casos nuevos, serían tomados por la Dirección General de Arquitectura Escolar del MEP.

La Ley 3481 de enero del año 1965 es la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública. Llegó a implantar de manera clara que el Ministerio de Educación sería el competente para dar cumplimiento al mandato constitucional de que la educación pública debía ser gratuita, pero aunado a ello, establecía la organización del ministerio, qué departamentos y direcciones darían soporte a su estructura.

Posteriormente en el año 1971, se publica la ley 4786 que deroga la ley 3157 y que de forma parcial modifica la ley 3155. Esta norma sigue manteniendo mucho texto de las dos leyes anteriores pero que curiosamente vuelve a dejar en manos del MOPT la Dirección de Arquitectura Escolar que en su momento se creó para que el MEP atendiera.

Muchos decretos fueron y vinieron, creando una serie de figuras dentro del MEP a las que se atribuyeran la labor de velar por el estudiantado costarricense, muy específicamente en lo que a instalaciones educativas públicas se refiere. Los movimientos más relevantes a lo interno de esta institución fueron los siguientes:

- **Decreto Ejecutivo 18933-MEP.** 27 de marzo de 1989. Crea el Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa.

- **Decreto Ejecutivo 21896-MEP.** 25 de enero de 1993. Reglamento de Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública.
- **Decreto Ejecutivo 23140-MEP.** 07 de abril de 1994. Reforma al Decreto que crea Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa.
- **Decreto Ejecutivo 30323-MEP.** 30 de abril del 2002. Crea el Instituto de Investigación y Desarrollo de la Infraestructura Educativa Costarricense (IDIECO), como órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Educación Pública.
- **Decreto Ejecutivo 30753-MEP.** 09 de setiembre del 2002. Deroga al decreto que crea el Instituto de Investigación y Desarrollo de la Infraestructura Educativa Costarricense (IDIECO), como órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Educación Pública y pone en vigencia y reforma el DE-18933.
- **Decreto Ejecutivo 34075-MEP.** 18 de octubre del 2007. Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública.

Fue con la promulgación de este último decreto que la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) emerge en la escena de la infraestructura educativa, como una evolución del antiguo Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa.

La DIEE es el resultado de una cadena de sucesos acontecidos en el corazón del Ministerio de Educación Pública a fin de dar forma a la creciente y exigente demanda de centros educativos de calidad para una población estudiantil en ascenso.

No se puede comparar la cantidad de niños y jóvenes en la década de los años sesenta o setenta que tenían entre sus posibilidades acudir a recibir lecciones a los diferentes centros educativos, ya que muchos de ellos debían trabajar o simplemente no se preocupaban por prepararse académicamente. Inclusive los padres, en algunos casos, eran ajenos a brindar cualquier tipo de apoyo o motivación a los menores en cultivar esta importante área.

Hoy en día la mayoría de las personas culminan sus estudios de primer y segundo ciclo, difícilmente algún niño no curse al menos esta etapa. Otros tantos alcanzan a culminar la secundaria y por supuesto están aquellos que inclusive tienen acceso a la educación privada desde temprana edad.

En marzo del 2020 se anunciaba por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la aprobación de una reorganización para la DIEE el cual cambiaría su nombre a Dirección de Infraestructura Educativa (DIE) con una reducción de departamentos y cambios en teoría sustanciales de los mismos, a fin de mejorar la estructura y funcionamiento actual.

El modo en que opera esta Dirección es a través de la petición gestada por los directores y juntas de educación y administrativas de los centros del país. En otras palabras, la DIEE no gestiona de oficio.

Los requerimientos que se reciben van desde compras de terreno, asesoría en trámites legales sobre los bienes inmuebles de su propiedad o en su posesión, hasta tópicos completamente concernientes al tema de infraestructura, como solicitud de mantenimiento, construcción de comedores, gimnasios, aulas, baterías sanitarias, o construcción completa de centros educativos inclusive.

La única vía gestada a la fecha para el levantamiento de edificaciones escolares utilizada por esta institución es a través de la contratación de obra. El MEP no cuenta con planilla de mano de obra para que directamente se ocupe de las necesidades de mantenimiento o construcción de centros educativos.

A raíz de la serie de deficiencias observadas con el paso del tiempo y sumado a las críticas acaecidas sobre la labor de esta Dirección, dejado en evidencia tanto por los centros educativos, la prensa, usuarios y auditoría interna también, es que se tomó la decisión de reestructurar la institución.

Según declaraciones dadas a los medios por parte de los jefes del MEP, la DIEE, seguiría haciendo uso del modelo de contratación de obra tradicional, con la variante de que

ahora el MEP podría contratar directamente sin tener que recurrir a las juntas necesariamente para que sean las que suscriban los contratos y demás.

Lo anterior se visibiliza al consultarse el artículo 145 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa donde se legitima al MEP para contratar infraestructura física educativa. Esta expansión de potestad a este ministerio se dio mediante Decreto Ejecutivo N°42202-H-MEP-MOPT del 06 de febrero del 2020.

El procedimiento que desarrolla la DIE en la actualidad se señala en el siguiente orden:

1. **Formulación del Proyecto:** etapa de análisis y planteamiento de necesidades.
2. **Financiamiento para contratar diseño:** Asignación de recursos para la contratación de servicios profesionales.
3. **Diseño:** Etapa de elaboración de planos constructivos y presupuesto de obra
4. **Financiamiento para contratar obra:** Asignación de recursos para la construcción del proyecto.
5. **Contratación de obra:** Etapa de contratación de obra.
6. **Ejecución:** Etapa del proceso constructivo del proceso.
7. **Entrega del proyecto:** Finalización del proyecto. Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo. (2018). Tramite Solicitud de Infraestructura por medio de formulario F1. Recuperado de <https://diee.mep.go.cr/acerca/transparencia-institucional>.

3.8.2. Problemática

La problemática a grandes rasgos ha sido la incapacidad de la Dirección de Infraestructura Educativa (DIE) para cubrir a cabalidad las carencias en infraestructura escolar que tienen una porción considerable de centros educativos públicos del país en todas sus modalidades, desde recintos preescolares, primaria, secundaria, colegios integrados de educación de adultos (CINDEA), institutos profesionales de atención comunitaria (IPEC), entre otros.

El tiempo para concretar los requerimientos de los centros educativos también es excesivo, en especial si el trámite conlleva la reubicación o construcción de una institución desde cero.

Debe plantearse el tema de la compra de los bienes inmuebles, si es que así se requiere, lo que en ocasiones y porque así se ha comprobado, se ha durado tres años y hasta más para efectivamente inscribir el bien inmueble a nombre del Estado-MEP. Seguido de la compra del terreno, lo que continuaba es la formulación del proyecto, para luego pasar a la etapa de la contratación.

El tiempo de resolución de la DIE es engorroso y hasta irrisorio por lo descomunal de este. A lo interno de la institución se percibe falta de coordinación y ausencia de procedimientos oficializados para la gestión de proyectos entre departamentos y/o para con los usuarios, lo que por supuesto dificulta que los casos se atiendan de manera correcta.

Al hacer alusión a una porción considerable de centros educativos no se está haciendo referencia a un reducido grupo de instituciones escolares. Las escuelas y colegios de este país en su mayoría fueron construidas en la década de los sesenta y setenta, debido al bienestar económico y social alcanzado en esta época, y aunque bien pudieron haber recibido mantenimiento o mejoramientos por parte de las juntas, el MEP o el MOPT a lo largo de los años, no se puede omitir que las obras tienen una vida útil de 40 a 70 años dependiendo de los materiales de construcción y si la obra es completamente nueva por supuesto, lo cual las hace susceptibles a daños estructurales a cada cierto periodo de tiempo. Si se desconoce la antigüedad de la obra, es muy probable que el periodo de vida útil se reduzca drásticamente.

Adicionalmente, un factor acelerador del daño en la infraestructura escolar es respecto a los usuarios de dichos recintos. Cientos de niños y jóvenes que cinco días a la semana hacen uso a la vez y de forma continua de las instalaciones, en un rango aproximado de ocho a diez horas diarias, convierten estos lugares en zonas de alto tránsito. Por lo tanto, la atención sobre el estado de estas obras debiera ser de oficio y no a solicitud de los padres de familia, directores, juntas de educación y administrativas.

Ahora bien, lo dicho anteriormente trae aparejado un nuevo problema con el que tiene que lidiar esta institución pública y es la ausencia de un inventario de infraestructura escolar, que, aunque si bien está estipulado su creación y actualización en normativas anteriores, a la fecha, en pleno 2020 sigue siendo una herramienta ausente.

Una debilidad que tiene esta Dirección podría ser achacada a la cantidad de personal que tiene a la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación Pública, la cual es de aproximadamente 113 funcionarios que ostentan plazas en propiedad así como plazas especiales (contratadas por un periodo de tiempo determinado y están sujetas a prórrogas según aprobación del Ministerio de Hacienda) y de los cuales y como es de esperar, su totalidad no corresponden a profesionales en arquitectura o ingeniería. Esto puede tenerse como una justificante, para que la DIE no pueda absorber una cantidad considerable de casos al mismo tiempo.

Pero, aunque se invirtiera mayor presupuesto para la apertura de nuevas plazas tampoco serían las suficientes para que se atiendan de forma simultánea a los más de 5167 centros educativos públicos del país y sus necesidades, las cuales claramente distan unas de otras.

Sumado a esta serie de sucesos poco favorables para esta dependencia del MEP, se puede atribuir la falta de planificación, manejo adecuado de los recursos públicos y sobre todo de la falta de seguimiento de los casos una vez se hubieron girado los fondos a las juntas.

Esto último ha sido blanco de muchas críticas, que, aunque el presupuesto cedido por ley para esta institución se distribuya en su totalidad, miles de millones de colones se mantienen aún en Caja Única del Estado, de periodos anteriores al 2020, debido a que las juntas no ejecutaron estos dineros para las necesidades de infraestructura que necesitaban, o porque se les depositó más de lo que correspondía.

Es una verdadera lástima que este tipo de acontecimientos se susciten, cuando se conoce de la existencia de crecientes y urgentes necesidades de otros centros escolares, en zonas remotas y muchas veces con acceso limitado a los servicios básicos, y que siguen sin ser atendidos y aguardando en una lista de espera.

Instalaciones destruidas considerablemente por desastres naturales que a la fecha siguen sin intervenir, o afectadas por problemas propios de las zonas en las que se localizan, deslizamientos e inundaciones, o aquellas dañadas por el simple paso del tiempo o porque lamentablemente desde que se dio la autorización para la creación de la institución, nunca han contado con infraestructura propia.

Se debe valorar el aspecto de que una institución como la DIE, según cifras contenidas en la ley de presupuesto nacional de los últimos cuatro años, ha tenido a su haber para la atención de infraestructura pública educativa montos millonarios que se detallan a continuación:

Año	Monto en ¢	% del 100
2017	137.456.403.000	5.36
2018	75.448.984.350	2.83
2019	30.421.000.000	1.15
2020	38.127.683.153	1.43

Figura XVI. Fuente propia elaborado con datos de las leyes de presupuesto nacional 2017 al 2020.

El MEP ha sido cuestionado por este tópico de forma general, pero no únicamente sobre los giros de esta Dirección, sino sobre las demás Direcciones y Departamentos que conforman este gigante ministerio.

Hay que tener presente que para cualquier operación en la que se beneficien a los centros educativos, participan las juntas de educación y/o administrativas como administradoras de los fondos públicos.

Esta tercerización es la que en vez de ser una especie de alivio a la labor estatal termina representando un dolor de cabeza cuando se requiere la presentación de informes actualizados y con datos veraces, pues es sumamente complicado tabular la información ante la ausencia de procedimientos para tal fin, ya que inclusive la misma auditoría interna de este ministerio así lo ha dejado claro.

Obviamente sobre quien recae la responsabilidad de brindar información veraz es sobre el propio ministerio, pero de todas maneras a las juntas les compete el mejor manejo de los recursos públicos puestos bajo su tutela, así como proveer la mayor transparencia en la rendición de los datos ante los organismos que por ley tienen la potestad de solicitarles cuentas.

Ha sido siempre conocido que entre más personas manipulen una circunstancia, o un elemento tan importante como es el dinero de los contribuyentes que recibe el Estado, es más difícil dar seguimiento y obtener cuentas claras sobre los mismos. Entre más sujetos, de forma innecesaria, metan mano en uno o varios procedimientos, más probabilidad de perder el control y trazabilidad sobre los mismos, y esto aplica tanto para el sector público como el privado.

Como se puede observar, la problemática es preocupante además de variada y todo influye de una u otra forma para que el tema de la infraestructura escolar se estanque y el modelo de atención siga siendo criticado. Esto también se debe a la ausencia de un procedimiento general materializado que pueda orientar tanto a los funcionarios a lo interno de la DIE como a los usuarios que son los centros educativos, empresas del sector privado y ciudadanía en general.

3.8.3. Modelo de atención de la problemática

Como se señaló de forma previa, el *modus operandi* de la DIE es a través de la atención de solicitudes presentadas ante dicha instancia, en términos jurídicos lo que se conoce como a solicitud de parte, y no de oficio. Claramente este método ha sido funcional para algunos casos, pero no surte efectos positivos para todos los recurrentes y de forma global, es inoperante este sistema casi que en su totalidad.

3.8.4. Sujetos que intervienen

De conformidad con el considerando VII del Decreto Ejecutivo N°42202-H-MEP-MOPT *de la Política en Infraestructura Educativa emitido por el Consejo Superior de Educación (en adelante CSE), según acuerdo 06- 12- 2012, Sesión No. 12-2012, se establece como objetivo estratégico dotar al MEP de la dirección para que las acciones que se desarrollen en materia de infraestructura y equipamiento educativo sean pertinentes y oportunas en concordancia con los fines de la Educación Costarricense, y que también define a la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo como el brazo ejecutor en materia de infraestructura a lo interno del Ministerio de Educación Pública (...).*

Con base en lo dispuesto por el Consejo Superior de Educación, es más que indiscutible la responsabilidad del MEP, pero muy específicamente de la DIE, de acatar el señalamiento de cumplir con los fines de la educación, a través de una arista sumamente valiosa y a la vez delicada, que es la infraestructura pública educativa.

Una de las ideas con la reestructuración de la DIE es justamente evitar la duplicidad de funciones, entre el Departamento de Contrataciones y la Proveduría Institucional. A raíz de esta situación es que el MEP decide desintegrar el departamento de contratación administrativa para que posteriormente se trabajen los procesos de adquisición bajo la plataforma SICOP con el que se espera mejorar los tiempos de contratación, así como la publicidad en el gasto de los recursos públicos.

En espacios anteriores se indicó que inicialmente quien tuvo a su cargo este trabajo fue el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, pero a la fecha sigue vigente su colaboración en este campo, ya que inclusive en el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, se hace mención sobre las disposiciones que debe tomar en cuenta esta institución gubernamental, al respecto puede consultarse el artículo 145 sobre proyectos de infraestructura educativa.

Hoy día, dentro de la gran figura del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se halla la Dirección de Edificaciones Nacionales y entre sus funciones concernientes a la infraestructura escolar pública se haya:

- Dirigir, coordinar, ejecutar y controlar la construcción y mantenimiento de obras, tales como comedores escolares, guarderías infantiles, centros de salud y otros; financiados con Fondos de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, así como controlar el adecuado uso de los materiales donados para estos fines.

- Evaluar el avance en la construcción de las obras (centros educativos) en coordinación con el Ministerio de Educación Pública. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Funciones de Edificaciones Nacionales. Recuperado de https://www.mopt.go.cr/wps/portal/Home/informacionrelevante/edificacionesnacionales/funcionesEdificaciones/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8ziPQPcDQy9TQx8DNw8XQ0cXdxDLCxMDYwtvc31w1EVuJsFuRg4Wvr4mLr5GxhbmBvoRxGj3wAFOBo4BRk5GRsYuPsbkaMf2STC-qNQLaD6wN_CD8CsBfBCvD5AYsCFEcW5IaGRhhkeqY7KioCAHRp-1Y!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Las asistencias brindadas por el MOPT incluyen la entrega de materiales de construcción de ser necesario. Además, en su página web se encuentran planos para aulas, comedores, baterías sanitarias, y otros. Las colaboraciones no van dirigidas únicamente a centros educativos, sino que se amplía a un rango comunal donde asociaciones de desarrollo o cualquier tipo de institución de bien social o gubernamental como una municipalidad, puede hacer la solicitud correspondiente.

Esto refleja un compromiso social por parte de la institución para con la ciudadanía, ya que la tarea de la institución no se detiene únicamente en el levantamiento de la obra y la prestación del servicio público. Sino que va más allá, facilitando los materiales y el conocimiento técnico de quien cumpla los requisitos básicos para hacer uso de los servicios.

Desde el Código de Educación hasta la Ley Fundamental de Educación las juntas de educación y administrativas han sido partícipes en el tema de infraestructura educativa. En

el artículo 42 de esta última ley se señala que; *Las Juntas de Educación actuarán como delegaciones de las Municipalidades. Serán organismos auxiliares de la Administración Pública y servirán, a la vez, como agencias para asegurar la integración de la comunidad y la escuela.*

El artículo 43 de la misma ley señala; *Las Juntas Administrativas tienen plena personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones.* Las juntas de educación y administrativas tienen una cierta independencia para actuar, tienen personería jurídica y patrimonio propio, pero no son considerados como entes autónomos.

Por otro lado, al ser administradoras de los recursos públicos girados por el Poder Ejecutivo y otras instituciones descentralizadas se catalogan como auxiliares de la administración pública. Hay una especie de dualidad en la figura de las juntas, y que resalta según la naturaleza del acto en el que esta pretenda intervenir.

Respecto a lo que a infraestructura escolar concierne, las juntas son consideradas una pieza clave en el procedimiento gestado por el ministerio. De allí la importancia de fomentar una buena relación y comunicación que surja entre estos, así como de la buena fe de las personas de las juntas, serán también la transparencia en los resultados por el manejo de los fondos públicos.

3.8.5. Cálculo de penas en Costa Rica por entregas parciales o tardías en licitaciones contratadas

Costa Rica, al ser la contratación administrativa el procedimiento estrella para la adquisición de bienes y servicios, es fundamental destacar que sucede cuando dicha adquisición no se desenvuelve de manera normal y que por ende no resulta favorable para la Administración Pública.

Cuando el procedimiento se incumple, es decir, la Administración no obtiene el producto por el cual pagó o contrató, se está ante un incumplimiento contractual. Es importante definir cuáles son los tópicos que podrían ser objeto de una multa por incumplimiento, dentro de una contratación administrativa. Respecto a ello el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa es clara en sus artículos 47, 48 y 50 y por ello define que desde la publicación del cartel las sanciones deben ser indicadas.

Si, por ejemplo, la infracción cometida por parte del contratista es total, no procede el cobro de la multa, sino la ejecución de la garantía de cumplimiento, más, cualquier otro procedimiento que la Administración estime pertinente para el cobro de los daños y perjuicios ocasionados a ese interés público que se vio cercenado.

Si el incumplimiento por su parte es parcial, se hace el cobro de la multa con recargo a las retenciones del precio que se hubieran aplicado, así como a los saldos pendientes de

pago. Si ninguna de las dos opciones anteriores es viable entonces se ejecuta la garantía de cumplimiento por el monto correspondiente.

El cobro por concepto de multas no podrá superar el veinticinco por ciento del precio total. Un 25% es un porcentaje muy bajo en vista de toda la afectación que recae en hombros de la Administración Pública si el contratista incumple.

Se debe tener presente en todo momento, que no es el dinero del Estado el que está en juego, es el peculio de los costarricenses aportado mediante tributos el que está en riesgo. La Administración Pública siempre debe garantizar el acceso a sus habitantes a servicios y bienes públicos de calidad, por lo tanto, ante una actuación deficiente de sus funcionarios, como de los contratistas en este caso, debe tener medidas sancionatorias más severas para que el falso testimonio, o la negligencia no pasen por alto, y que antes de meter mano a los recursos públicos analicen cuidadosamente las rigurosas consecuencias que podrían estar acarreado para sí mismos.

3.8.6. Pros y contras

Pros

- La existencia de una Dirección dentro del aparato estatal dedicada en atender únicamente el tema de la infraestructura pública educativa, representa una ventaja y a la vez una oportunidad para mejorar lo presente a partir de dicha Dirección.

- El presupuesto anual aprobado para esta institución demuestra ser suficiente como para que se valoren otras opciones fuera de la contratación de obra tradicional.

Contras

- El gobierno sigue implementando, independientemente de la cantidad de reorganizaciones a las que se someta a la Dirección de Infraestructura y Equipamiento, el mismo modelo de contratación de obra tradicional.
- Incapacidad del Estado para afrontar por sus propios medios las necesidades urgentes de infraestructura pública educativa en el país.
- Inexistencia de un inventario de infraestructura pública educativa.
- Se limita la participación de la ciudadanía y del sector privado en cuanto a lo que propuestas y diseños se refiere, así como en cuanto a financiamiento ya que todo lo anterior recae en manos de la DIE.
- Fugas millonarias en pagos de alquileres de centros comunales, viviendas o recintos “aptos” para que algunos centros educativos puedan funcionar y atender a su población estudiantil. Esto es un equivalente al desperdicio y a la mala inversión de los recursos públicos.

3.9. MODELO DE ALIANZA PUBLICO-PRIVADA EN LA FIGURA DE LA CONCESION DE OBRA PÚBLICA PARA LA ATENCION DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EDUCATIVA

Con base en la información expuesta con anterioridad, se concluye que el actual modelo de atención de obra es deficiente, pero para el área en estudio, el que concierne al sector educativo, lo es aún más. Esto debido a la relevante cantidad de centros educativos existentes en el territorio costarricense y la incapacidad del Estado para lograr alcanzarlos a todos o una parte considerable de ellos de manera simultánea.

Es conveniente dejar de lado el tema de la contratación habitual, para indagar en el campo de las concesiones administrativas. El paso de los años, las recurrentes reestructuraciones del MEP y el mismo sistema de atención de la problemática sin un cambio sustancial, refuerzan la idea y la necesidad de intentar otras opciones más frescas y con mayor beneficio para el Estado y la población estudiantil.

No basta que se aplaudan las obras nuevas que llevan años tratando de concretarse, y en especial cuando son a cuenta gotas. Las siguientes son sugerencias de los puntos que corresponderían ser modificados ante una eventual reconsideración de la Administración de optar por el modelo de concesión, a fin de lograr ver resultados significantes en las edificaciones escolares del país.

3.9.1. ¿Modificación de la legislación vigente o creación de nueva?

La ley de concesiones menciona que, como parte de los ingresos estatales por la celebración de un contrato de concesión, la Administración Pública tiene derecho a divisar el 5% de los ingresos brutos percibidos por la explotación del bien o servicio. Esto debe excluirse ya que el tema de educación no es una actividad lucrativa.

La educación pública es gratuita y obligatoria, razón por la cual no se puede cobrar una tarifa a los usuarios, en este caso a los estudiantes, para que el concesionario obtenga una contraprestación por el bien explotado.

Si la Administración Pública opta por cobrar este porcentaje, se está de cierta manera cobrando el canon a sí mismo, debido a que en primera instancia es el Estado quien va a cubrir las cuotas pactadas con el concesionario para la realización de las obras, no los usuarios.

En segundo lugar, no se puede decir que se está ante un caso de violación al principio de inmunidad fiscal porque no es un impuesto lo que se percibe, sino un canon, aunado al hecho de que no se recibe de alguna institución pública, sino de una privada.

Al final con esto, lo que lograría el Estado es recuperar el dinero invertido, lo cual no puede volverse un aspecto muy atractivo o funcional para el concesionario.

Debe de considerarse si es requerida también la destinación de un rubro económico para la atención de necesidades suscitadas en las zonas donde se implementen los proyectos.

Por un lado, la construcción de centros educativos públicos representa una labor de tipo social, en beneficio de una población importante, pero básicamente esto se ve como un aporte estatal. De ahí que se considere cual es el aporte social del concesionario en la comunidad o región.

Para determinar lo señalado en el párrafo anterior, deben valorarse las regiones por sus capacidades económicas, naturaleza de las actividades comerciales, oportunidades de empleo y demás, son parámetros para considerar la necesidad de inversión adicional por parte del concesionario, tal como lo estipula la ley N° 7762.

El Fondo Nacional de Concesiones es utilizado para cubrir los estudios de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos cuando así se requiera. En el tema de infraestructura escolar, podría omitirse el uso de este fondo, si, por ejemplo, los estudios se realizan a través de los profesionales con que actualmente cuenta la DIE.

Es básicamente que el Estado haga uso de los funcionarios calificados que actualmente están en su planilla, en vez de incurrir en gastos adicionales. De ser necesario, se debe recurrir a capacitaciones y a equipo necesario que facilite la ejecución de esta tarea.

La ley de concesiones habla de una estructura tarifaria, la cual da vida al importe que permitirá al concesionario empezar a recobrar su inversión, lo conocido como explotación. Al no caber en este caso el cobro de tarifa por la naturaleza de los usuarios de las obras, deberá aplicarse lo que señala el artículo 40 de la ley 7762, el pago del aporte convenido, razón por la cual no es necesario modificar la ley en este sentido.

3.9.2. Redireccionamiento de las funciones de la DIE-MEP (modificación al Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública)

Actualmente, la Dirección de Infraestructura Educativa tiene en marcha la materialización de la propuesta de reestructuración aprobada por MIDEPLAN en marzo del 2020. Esta reestructuración sigue cimentada en la ley de contratación administrativa y su reglamento, por lo tanto, se siguen los parámetros de una contratación tradicional, lo que al menos en este punto no representa un cambio significativo en su operación.

La visión sobre la atención de los problemas en infraestructura escolar sigue siendo corta, pues no se amplía a nuevos horizontes, ni tampoco se analizan las experiencias de países latinoamericanos o fuera del continente que ya han trabajado con soluciones alternas a la contratación de obra normal para considerar su aplicación en territorio nacional.

Un cambio importante es el que se gesta en un nuevo modelo de reestructuración basado en alianzas público-privada, y haciendo uso de la concesión. Que se trabaje la

adjudicación de varias obras a la vez con un mismo concesionario, y porque no, que se adjudiquen también un conglomerado de obras, a varios concesionarios a la vez.

El CNC, y no la DIE o la proveeduría institucional del MEP deben administrar los contratos. En este caso la Administración interesada debe facilitar los insumos técnicos que el CNC requiera para aprobar y suscribir el contrato. Aquí es donde el MEP a través de la DIE realiza su aporte en cuanto a estudios previos se refiere.

El MEP se limitaría a funciones de emisión de estudios técnicos necesarios o de factibilidad, que usualmente el CNC se costea mediante el fondo para tal fin. Para que sea una estrategia funcional y represente un cambio radical en torno al modelo actual de atención de infraestructura escolar, debe adjudicarse un número representativo de centros educativos a un mismo concesionario, a fin de que se vuelva atractivo y rentable para el sector privado nacional y extranjero.

Previo a definir cuáles centros educativos van a ser intervenidos por esta vía, debe procederse con el levantamiento del inventario de infraestructura escolar, destinando funcionarios de la DIE para el trabajo en campo y valoración de las estructuras. El mismo puede trabajarse por provincia, comenzando por aquellas donde imperen los centros educativos con mayor problemática, hacinamiento, deserción, etc. Provincias con población más vulnerable, mayor pobreza y/o desempleo.

3.9.3. Valoración de los sujetos que deben mantenerse o excluirse en un procedimiento de concesión de obra pública educativa

En la concesión administrativa, el Estado, a través de sus instituciones, gestiona los contratos para adjudicación de obras a desarrollarse. Los sujetos que intervienen son considerados los esenciales para una adecuada implementación de los proyectos.

En el caso del MEP, la DIE ha realizado por muchos años las contrataciones de obra, con la participación de las juntas de educación y administrativas. Las juntas son auxiliares de la Administración Pública y por ende les concierne el manejo adecuado de los recursos girados por el MEP.

Según el Reglamento General de Juntas de Educación y Administrativas, Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP; en sus artículos 143 y 144:

Artículo 143.-Todos los bienes inmuebles que adquieran las Juntas con fondos públicos provenientes del presupuesto nacional, sea con recursos del MEP o de otras entidades públicas, deberán inscribirse a nombre del Ministerio de Educación Pública. Estos bienes son inembargables.

Artículo 144.-Todos los bienes inmuebles que adquieran las Juntas por donación de instituciones públicas o privadas, así como de un particular, deberán inscribirse a nombre

del Ministerio de Educación Pública. Igual tratamiento se le dará a los bienes inmuebles adquiridos por disposición judicial según artículo 572 inciso 6) del Código Civil.

Se observa, que independientemente de cómo hayan adquirido los centros educativos sus bienes inmuebles, estos finalmente pasarán a ser propiedad del Estado-MEP, por ende, las obras que se construyan sobre estos son bienes demaniales o llegarán a serlo en algún momento. La transición ha sido lenta, muchos centros educativos ya han logrado cumplir con este requerimiento, pero aún hay otros que siguen en lista de espera, o que ni siquiera han iniciado la solicitud correspondiente.

Se determina, que, si las juntas se limitan a la administración de los bienes del Estado, ya que éste es quien provee los recursos económicos y adicional los bienes inmuebles donde se atenderán las obras, que son o serán parte de su patrimonio. Entonces el propio Estado tiene la capacidad y legitimación para suscribir por su cuenta contratos de obra pública educativa, omitiendo la injerencia de las juntas.

Esto no es cuestionable, ya que de por sí la infraestructura pública que ha sido sometida al procedimiento de concesión administrativa en Costa Rica se ha manejado de esta forma. Únicamente los ministros del ramo correspondientes según lo dictamina la ley, son los facultados para la firma de los contratos como parte del bloque que conforma a la Administración concedente.

No procede desmeritar la labor de las juntas ya que las actividades de sus miembros son desarrolladas *ad honorem*, lo cual de por sí, ya es una tarea que muchos no están dispuestos a realizar. Pero la intervención de las juntas conlleva a una extensión de plazos para la presentación de documentos, toma de acuerdos, renovación de miembros de juntas, discrepancias de criterios entre la DIE y estas, entre otros. Al final, su intervención, aunque no por ello menos importante, es así innecesaria en cuanto a infraestructura pública educativa se refiere.

De optarse por la aplicación del modelo de concesión para levantamiento de infraestructura pública escolar, el rol de las juntas debe excluirse para lograr celeridad en cada una de las etapas del procedimiento.

La intervención ajena a la Administración Pública, aceptable, dentro de la concesión administrativa es la provista por el sector privado en cada una de las 5 etapas de este acto administrativo. Aunque bien, no se descarta un modelo de participación de sectores similar al implementado en el Reino Unido, donde en el corazón de la propia Administración Pública, una entidad privada como lo es la Partner Ship UK, enriquece la labor estatal mediante su asesoría, proveyendo conocimiento y experiencia que solo puede ser desarrollada en el ámbito comercial, de la cual claramente carece el Estado.

El propio Estado puede echar mano del personal especializado que tiene a su haber para apoyar la gestión de proyectos de obra pública, y en aquellos casos que se requiera

reforzar a este grupo existente, pueden optarse por capacitaciones, o bien con adquisición de personal aún más calificado.

3.9.4. Considerar el aporte del sector privado más allá de la adjudicación de la concesión, sino también la innovación por parte de las empresas y profesionales del sector privado.

Dado que el sector público se haya en una clara desventaja frente al conocimiento y experiencia que por su parte ostenta el sector privado, es fundamental valorar un trabajo en conjunto desde el momento mismo de la concepción de ideas.

El procedimiento de concesión de obra pública permite la presentación de proyectos de iniciativa privada, que como fue indicado con anterioridad, en Costa Rica se cuenta con una Unidad destinada a valorar, aprobar o rechazar los proyectos que llegan a sus manos.

El tema del diseño de los centros educativos no debe necesariamente trabajarse mediante planos prototipo, puede dejarse a criterio del sector privado, para que proponga ideas innovadoras que se adecúen a las zonas geográficas y culturales donde se localizan las escuelas y colegios.

No es lo mismo construir un centro educativo en Limón que en San José, las condiciones geográficas o climatológicas y su impacto en las edificaciones varía entre un recinto y otro, por esto, es probable que el diseño de uno no se acople a las necesidades del

otro. Las empresas del sector privado usualmente tienen acceso a proyectos de diversa naturaleza, la competencia es una situación ineludible en el mercado, por lo que hay una constante lucha entre las empresas por demostrar cual es la mejor a fin de incorporar a su cartera la mayor cantidad de proyectos posible.

Esta demostración de poder es lo que hace que las compañías se empeñen en mejorar, y esta preparación y aprendizaje es de la cual el sector público no se preocupa, puesto que no debe competir con nadie para ejecutar sus tareas, pero que en un punto tan delicado como lo es una concesión, se requiere la preparación y el dinamismo que trae aparejado el sector privado.

3.9.5. Pros y contras

Pros

- De forma muy general se observa que la ley de concesiones ofrece mayores beneficios para el Estado que lo que la ley de contratación administrativa lo hace, por ende, se concluye que, en caso de aceptarse sus términos por parte de un eventual concesionario, se consienten una serie de aspectos que generan mayor responsabilidad al privado. El traslado de riesgos para el concesionario aumenta.

- La garantía ambiental si bien no es más que un respaldo de tipo económico que puede ejecutar la administración pública ante un incumplimiento del concesionario por daños ambientales, es un requisito contemplado en la ley de concesiones, no así en la ley de contratación administrativa. Claramente el daño ambiental generado es irreversible, pero al menos con la garantía se previene al concesionario su responsabilidad de hacer frente a una sanción de este tipo.
- La concesión, dependiendo de la obra que se trate, es una fuente de ingresos y representa ahorro para el Estado. El pago de alquileres millonarios que realiza actualmente el Ministerio de Educación Pública para el establecimiento de centros educativos de forma temporal es un gasto innecesario que puede ser sustituido por infraestructura nueva, moderna y con mantenimiento constante para la conservación de esta por el tiempo de la concesión, que usualmente son periodos extensos.
- La concesión de infraestructura pública educativa permitiría la atención de varios centros educativos de forma simultánea, la cual no se limitaría a la construcción de las edificaciones, sino que también se contemplaría el mantenimiento de estas.

Contras

- Por no ser una actividad meramente comercial, la cual carecerá de ingresos propios por la explotación de las obras, puede no ser un negocio llamativo ante los ojos de los posibles concesionarios. Corresponde a la Administración Pública vender de manera adecuada los beneficios de una concesión en el campo de la infraestructura educativa.
- El levantamiento del inventario de infraestructura pública educativa, al ser un punto clave para la elección de los centros educativos que tratar, puede volverse un obstáculo si para la evaluación de las edificaciones actuales no se estandarizan los parámetros de estimación, o si, por ejemplo, se posterga por mucho tiempo su desarrollo y conclusión, ya que esto arrojaría datos desfazados al momento de su utilización.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

4.1. CONCLUSIONES

De la investigación realizada, de la indagación de documentos, y experiencias suscitadas a través del tiempo por distintos entes gubernamentales del entorno nacional como internacional se pueden concluir una serie de aspectos que culminaron por reforzar la necesidad de una reforma de las actuaciones del Estado costarricense específicamente en el área de infraestructura pública.

1.1.1. En cuanto a los objetivos generales

- 1. Identificar la viabilidad de la implementación en Costa Rica, de un modelo de alianza público-privada como es la figura de la concesión, para el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de infraestructura pública educativa en cumplimiento de un interés público.*

Referente a este objetivo general se concluye sin lugar a duda que las alianzas público-privadas son un motor indiscutible para las economías de los países por sus múltiples aportes. No solo en el tema de la infraestructura pública, sino que justo esa flexibilidad que ofrecen es lo que las vuelve aptas para cualquier situación, de cualquier naturaleza. Las alianzas público-privadas permiten a los gobiernos obtener recursos económicos que usualmente no se hallan dentro de sus arcas, los cuales son aportados por el sector privado, dejando por fuera también los comunes empréstitos internacionales a los que están acostumbrados los países a pedir.

Ahora bien, si la alianza público-privada se direcciona a una concesión administrativa, los beneficios que se logren obtener serán sin lugar a duda más evidentes que los alcanzados con el sistema de contratación de obra actual. Las condiciones de una concesión administrativa representan una cierta pasividad para el Estado ante el traslado de riesgo que asume el sector privado.

Sumado a lo anterior, se concluye que las concesiones administrativas enfocadas al sector educativo son liberadoras de una gran parte de la carga que actualmente pesa en las instituciones del sector educativo público para atender la infinita demanda de centros educativos públicos del país.

Un concesionario se comprometería a adoptar 5 etapas sumamente importantes para que una serie de instituciones sean atendidas paralelamente, con diseños ajustados a sus condiciones especiales, ubicación geográfica, población. Los centros educativos pueden contar con infraestructura de calidad, moderna, en constante mantenimiento y todo por un periodo a acordar con la Administración que usualmente es un periodo extenso.

2. *Sugerir una alternativa funcional con motivo de disminuir el rezago existente en la atención de solicitudes gestionadas por los centros educativos públicos, que se amparan en el modelo de contratación de obra utilizado por el Ministerio de Educación Pública en la actualidad.*

Respecto a este segundo objetivo general, una propuesta nueva es una tarea indiscutible, es necesaria si efectivamente el país quiere progresar en el ámbito de las edificaciones de escuelas y colegios y demás modalidades sujetas al sistema educativo nacional.

La historia y las experiencias demuestran que el modelo de atención actual del Ministerio de Educación Pública no abarca la cantidad de centros educativos que debieran de construirse o repararse, y que cuando las construcciones se concretan luego de un largo proceso no se les da el seguimiento o mantenimiento que se requiere para que las mismas perduren con el paso del tiempo.

Con la reestructuración de la DIE, la propuesta para disminuir la cantidad de solicitudes de infraestructura pendientes por parte de los centros educativos es hacer uso de una serie de sujetos para que intervengan como filtros de aquellas necesidades que las escuelas y colegios presenten. Entiéndase con filtros a supervisiones escolares, direcciones regionales, Dirección de Planificación Institucional del MEP y un nuevo departamento denominado de Programación y Seguimiento, también producto de la reestructuración.

En proyectos de interés colectivo, lo que menos se necesitan son trabas, como las señaladas en el párrafo anterior, por lo tanto, la concesión administrativa es esa alternativa que se propone para disminuir el rezago en el ámbito de la infraestructura pública educativa a través de mecanismos eficientes.

1.1.2. En cuanto a los objetivos específicos

1. *Analizar el actual método de atención de solicitudes para la atención de infraestructura pública educativa empleado por el Ministerio de Educación Pública ante los requerimientos de los distintos centros educativos en el territorio nacional.*

Se analiza el actual modelo de atención de obra pública educativa ejecutada por el Ministerio de Educación Pública, bajo la responsabilidad específica de la Dirección de Infraestructura Educativa (antigua DIEE) y la conclusión es la que se esperaba al inicio de la investigación. Se haya una Dirección sin un enfoque claro, sin soluciones reales para la problemática que ataca a las edificaciones escolares del territorio costarricense, se haya un sistema de construcción y reparación de obra obsoleto e ineficiente.

2. *Comparar los pros y contra del modelo vigente utilizado por el Ministerio de Educación Pública, y la implementación de propuesta de la alianza público-privada mediante concesión para la realización de infraestructura pública educativa en el país.*

Los pros y contra saltan a la vista en cada uno de los subtemas sometidos a estudio. La concesión administrativa es un modelo ventajoso frente a la habitual contratación administrativa. El solo hecho de incluir 5 etapas en vez de una, así como el aporte de recursos económicos por parte del sector privado ya es un pro muy

marcado para la concesión administrativa. Los contras de la concesión, aunque no ausentes, tienen su aparición en menor medida a lo largo del desenlace de la investigación.

3. *Estudiar el modelo de concesión empleado por otros órganos en nuestro país en tema de infraestructura pública, tal como el Ministerio de Obras Públicas a través de la figura del Consejo Nacional de Concesiones.*

La concesión administrativa como modelo de ejecución de obra pública es una excelente alternativa, pero al no tener vida propia, necesita del complemento humano que la ponga en marcha. Los funcionarios públicos en representación de las instituciones públicas a las que pertenecen son ese complemento que se necesita para que la concesión se materialice, pero justo aquí es donde se ha visto mermada la efectividad de la figura de la concesión de obra pública en Costa Rica.

Todo el aparato estatal parece tener problemas para engranar de manera adecuada el procedimiento de una concesión y el tema de las etapas a veces no se trabaja de forma consecuente, lo que provoca que se inicien las obras, cuando por ejemplo el Estado ni siquiera ha terminado con las expropiaciones de los bienes inmuebles que se requieren para el levantamiento de las obras.

El Estado debe buscar maneras de enderezar sus actuaciones internas a fin de evitar entorpecer la concesión administrativa, y cualquier otro acto ligado a este. Así

como también debe evitar perder credibilidad y el valor público que sus propios ciudadanos le otorgan.

4. *Examinar la normativa legal existente, tanto para el actual modelo de atención de obra pública educativa por parte del Estado, así como las de aplicación para las alianzas público-privadas, con motivo de sugerir modificaciones o nuevas propuestas en el área de infraestructura educativa.*

La norma que rige para la actual contratación de obra es básicamente la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Esta ley, para el sistema en uso es adecuada, pero el problema como se ha venido señalando no es tanto en apego a la LCA, sino al sistema como tal. Como consecuencia de la recién reestructuración de la DIE (antigua DIEE) se amplía la participación del MEP en los procedimientos de contratación de obra para que no queden únicamente las juntas de educación y administrativas como legitimadas para contratar.

Referente a la Ley N° 7762, ley de concesiones, los cambios que se requerirían no son muy significativos, ya que la ley desde su inicio es amplia para dejar en claro que acapara obras y obras con servicio público bajo esta modalidad, lo que permite ampliamente incluir bajo este régimen a los centros educativos.

Una especie de retroceso en esta ley 7762, va más en dirección a la recepción de ofertas, donde claramente dice en su artículo 26 que las mismas se recibirán en

sobres sellados, contrario a lo que indica el artículo 52, inciso o) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; o) *Establecer el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) como el medio para la presentación de las ofertas. En ningún caso se aceptará la presentación de ofertas por la vía telefónica ni en soporte de papel.*

5. *Valorar los beneficios de excluir la participación de las juntas de educación y administrativas como tramitadoras y/o responsables de los procesos de contratación de obra actual y/o de concesión futura.*

La ley de concesiones en su artículo 5, inciso 2 párrafo segundo señala que el contrato será suscrito tanto por el Poder Ejecutivo, representado por el ministro del ramo (ministra de educación en este caso), el ministro de Hacienda, el presidente de la República, así como por el Consejo Nacional de Concesiones. Por su parte el artículo 145 del RLCA señala: *las Juntas de Educación como las Administrativas y el Ministerio de Educación Pública, podrán acudir al procedimiento de contratación directa concursada, para lo cual será necesario invitar a un mínimo de tres potenciales oferentes.*

Se concluye que hay un beneficio al excluir a las juntas de educación y administrativas de los procedimientos de concesión administrativa en caso de permitirse la implementación de esta modalidad. Lo anterior debido a que se considera la participación de las juntas como un adicional innecesario, por lo que, en cada una de las etapas sometidas a concesión, deben ser las instituciones estatales las

que tengan injerencia directa para la toma de decisiones, suscripción de los contratos, fiscalización y demás.

6. *Estudiar el modelo de alianza público-privada para la atención de infraestructura pública educativa implementada en otras regiones como el Reino Unido, Uruguay, etc.*

Efectivamente en Uruguay es donde se encontró un mayor avance respecto a la concesión de obra pública educativa. Este país contempló dentro de su cartera de proyectos una cantidad considerable de centros educativos para ser atendidos mediante esta figura administrativa. En el Reino Unido fue más obvia esta plataforma de trabajo, pero en la infraestructura pública fuera del tema educativo.

BIBLIOGRAFIA

Abrámova, Marianna. (2017). Los derechos humanos en el sistema jurídico de Rusia: tradición y modernización (análisis comparativo). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332017000200531

Academia de Costa Rica. (2017). La infraestructura vial en Costa Rica: desafíos y oportunidades para las asociaciones público-privadas. Recuperado de <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/12/PV-04-17.pdf>

Aliarse. Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo APPD (Aliarse). Recuperado de <http://www.aliarse.org/appd/>.

Altamira, Pedro G. (1953). El contrato administrativo. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3428>

Amunátegui Perelló, Carlos F. (2011). Ciencia del Derecho y Codificación en América Latina. En torno al proceso de codificación en Latinoamérica y el Código de Andrés Bello. Recuperado de https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/207022334/ACTAS_AHILA_2011.pdf

Arnau Moya, Federico. (2008-2009). Lecciones de Derecho Civil II Obligaciones y contratos. Recuperado de <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/142/8/978-84-691-5640-7.pdf>

Banco Mundial. (2017). Las APP son cruciales para mejorar la calidad de la infraestructura en América Latina. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/05/04/ppps-vital-to-improve-infrastructure-quality-in-latin-america>

Banco Mundial. (2019). Crecimiento del PIB (% anual) – Costa Rica. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CR>

Banco Nacional de Costa Rica. ABC de Mer-Link. Recuperado de <https://www.bncr.fi.cr/Proveduria/Proyecto%20Merlink/ABC%20de%20Mer-link.pdf>

Banco Nacional de Costa Rica. Brochure de Mer-Link. Recuperado de <https://www.bncr.fi.cr/Proveduria/Proyecto%20Merlink/Brochure%20MerLink.pdf>

Baxi, Upendra. (2007). El Estado de Derecho en la India. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452007000100002&script=sci_arttext&lng=es

BBC Mundo. (2015). ¿Cómo logró Corea del Sur su milagro económico? Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150116_economia_corea_del_sur_razones_desarrollo

BBC Mundo. (2017). 5 ambiciosos proyectos de infraestructura con los que China quiere "sacudir" el orden económico mundial. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39935426>

BBC Mundo. (2018). Corea del Sur: el lado oscuro de uno de los países más prósperos de las últimas décadas. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44874358>

Biblioteca Virtual Katharsis. Las Siete Partidas. Alfonso X El Sabio (1221-1284). Recuperado de http://revistaliterariakatharsis.org/AlfonsoX_7partidas.pdf

Bisceglia, Rosaria. (2013). Alianza público-privada Resultados de la Investigación sobre Enfoques y Experiencias. Recuperado de http://www.ilsleda.org/usr_files/documents/fydem_1-alianza_publico_privada_social_940277.pdf

Bon, Pierre. (2005). El régimen de las concesiones administrativas. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5147>

Bonano Rodríguez, Vanessa. (2017). La colaboración público-privada para la provisión de autopistas, carreteras y puentes. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=169430>

Botero Chica, Carlos A. (2017). Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6090401>

Caja Costarricense del Seguro Social. (2018). Portafolio. Proyectos de Inversión en Infraestructura y Tecnologías. 2019-2023. Recuperado de https://www.ccss.sa.cr/portafolio_proyectos/#p=7

Caja Costarricense del Seguro Social. (CCSS). CCSS: 2020 será el año de mayor inversión en infraestructura y equipo. Recuperado de https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios_noticia?ccss-2020-sera-el-ano-de-mayor-inversion-en-infraestructura-y-equipo

Caja Costarricense del Seguro Social. (2020). Hospital Maximiliano Peralta Jiménez. Recuperado de <https://www.ccss.sa.cr/hospitales?v=8>

Caja Costarricense del Seguro Social. (2020). Hospital San Juan de Dios. Recuperado de <https://www.ccss.sa.cr/hospitales?v=25>

Caja Costarricense del Seguro Social. (2020). Hospital San Rafael de Alajuela. Recuperado de <https://www.ccss.sa.cr/hospitales?v=26>

Calafell E., Jorge. Teoría General de la Concesión. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11299/10346>

Callen, Tim. (2008). ¿Qué es el producto interno bruto? Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3432402>

Cámara Costarricense de la Construcción. (2018). El enorme rezago del país en infraestructura. Recuperado de <https://www.construccion.co.cr/Post/Detalle/23006/el-enorme-rezago-del-pais-en-infraestructura>

Campos Monge, Christian E. Contratación pública y corrupción (Un análisis particular de los principios rectores de la contratación administrativa). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2718386>

Carretero Pérez, Adolfo. (1970). La teoría de los actos separables. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=teoria+de+los+actos+separables

Casado Cañeque, Fernando. (2007). Alianzas público-privadas para el desarrollo. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT9.pdf>

Casier, Liesbeth, Huizenga, Richard, Perera, Oshani, Ruete, Marina y Turley, Laura. (2020). Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe. Recuperado de <file:///C:/Users/r8que/Desktop/Tesis/Noticias%20y%20Publicaciones/Implementando%20Compras%20Públicas%20Sostenibles%20en%20AL%20y%20el%20C>.

CentralAmericaData. (2016). Costa Rica: Aprueban contrato vial por \$465 millones. Recuperado de https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Costa_Rica_Aprueban_contrato_vial_por_465_millones

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). División de Poderes. Recuperado de file:///C:/Users/r8que/Downloads/division_de_poderes.pdf

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). Las Fuentes del Derecho Público. Recuperado de file:///C:/Users/r8que/Downloads/las_fuentes_del_derecho_publico.pdf

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). Sobre el procedimiento de compra directa en casos de escasa cuantía. Recuperado de file:///C:/Users/r8que/Downloads/sobre_el_procedimiento_de_compra_directa_en_casos_de_escasa_cuantia.pdf

Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada. (2014). ¿Quiénes somos? Recuperado de <http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/quienessomos.html>

CGTN en español. (2020). El Gobierno de Chile recibe una donación de empresarios chinos. Recuperado de <https://espanol.cgtn.com/n/2020-05-21/DJEccA/el-gobierno-de-chile-recibe-una-donacion-de-empresarios-chinos/index.html>

Chile reports. (2019). Conoce el detalle de los proyectos públicos de infraestructura a licitar en 2020. Recuperado de <https://chilereports.cl/noticias/2019/12/17/conoce-el-detalle-de-los-proyectos-p%C3%BAblicos-de-infraestructura-a-licitar-en-2020>

Comisión de las Comunidades Europeas. (2004). Libro Verde. Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:PDF>

Comisión Federal de Competencia Económica.(2012).Guía práctica de compras públicas – Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal (IMCO).Recuperado de <https://www.cofece.mx/guia-practica-de-compras-publicas-recomendaciones-para-comprar-bien-a-nivel-estatal-por-imco/>

Comisiones Obreras de Andalucía. (2019). ¿Que implica la privatización de servicios públicos? (archivo de video). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eCvEARC3Qig>

Compras Dominicana. Dirección General de Contrataciones Públicas. Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. Catálogo de Bienes y Servicios. Recuperado de <https://www.comprasdominicana.gob.do/web/guest/catalogo-b-y-s>

Conejero Paz, Enrique. (2014). Valor público: Una aproximación conceptual. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4817944>

Consejo Nacional de Concesiones. (2017). Macroproceso de la Concesión. MOPT-CNC. Recuperado de <http://www.cnc.go.cr/index.php/proceso-de-concesion/macropceso>

Consejo Nacional de Concesiones. Proyectos CNC-Históricos - Aeropuerto Daniel Oduber. Descarga de archivo del cartel y contrato de concesión. Recuperado de <http://www.cnc.go.cr/index.php/proyectos/historico>

Contraloría General de la República. (2016). La licitación pública. Recuperado de https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/L2/23_la_licitacin_pblica.html

Contraloría General de la República. (1998). Manual técnico de obra pública. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/obra-publica/manual-tecnico-obra-publica.pdf>

Contraloría General de la República. (2019). Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: beneficios y ahorros de la unificación. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/informe-compras-publicas.pdf>

Contraloría General de la República. (2020). Instituciones fiscalizadas por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/acerca-cgr.html>

Contraloría General de la República. (2020). CA. Procedimientos Ordinarios. Preguntas frecuentes. Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/pf/ca/ca-proced-ordinarios.html>

Correa, Isabel. (2002). Manual de Licitaciones Públicas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf

Crhoy. (2019). Larga lista de órdenes sanitarias obliga a MEP a mejorar proceso de atención. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/larga-lista-de-ordenes-sanitarias-obliga-a-mep-a-mejorar-proceso-de-atencion/>

Crhoy. (2019). MEP hace poco para recuperar dinero ocioso acumulado en Caja Única. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/mep-hace-poco-para-recuperar-dinero-ocioso-acumulado-en-caja-unica/>

Crhoy. (2019). Villalta denuncia a ministro del MOPT "por perjuicios a JAPDEVA". Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/villalta-denuncia-a-ministro-del-mopt-por-perjuicios-a-japdeva/>

Crhoy. (2020). Desatención en infraestructura obliga a MEP a cancelar €200 millones mensuales en alquiler de edificios. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/desatencion-en-infraestructura-obliga-a-mep-a-cancelar-%E2%82%A1200-millones-mensuales-en-alquiler-de-edificios/>

Crhoy. (2020). ¿Por qué descartaron el proyecto del canal seco? ¿Es un plan que se puede rescatar? Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/por-que-descartaron-proyecto-del-canal-seco-es-un-plan-que-se-puede-rescatar/>

Crhoy. (2020). Rezago del 40% atasca plan de obras en ampliación de ruta 32. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/rezago-del-40-atasca-plan-de-obras-en-ampliacion-de-ruta-32/>

Cruz Alli Aranguren, Juan. (2001). El derecho administrativo y la evolución del Estado. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1262121>

Cueto Rua, Julio. El Common Law (Modernas Tendencias). Recuperado de http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/11/ruev_1957_11_35-78.pdf

DCCA (Defense Contract Audit Agency). Our Agency. Recuperado de <https://www.dcaa.mil/>

De la Puente y Lavalle, Manuel. (1994). La Codificación. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5109849>

Decreto Ejecutivo 18933. (1989). Crea el Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR TC&nValor1=1&nValor2=49441&nValor3=69866¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp

Decreto Ejecutivo 21896. (1993). Reglamento de Organización Administrativa de las Oficinas Centrales Ministerio de Educación Pública. Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=15995

Decreto Ejecutivo 23140. (1994). Reforma al decreto que crea el Centro Nacional Infraestructura Física Educativa. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=2&nValor1=1&nValor2=49442&nValor3=69865&nValor4=NO&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo 30323. (2002). Crea el Instituto de Investigación y Desarrollo de la Infraestructura Educativa Costarricense (IDIECO), como órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Educación Pública. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR TC&nValor1=1&nValor2=48436&nValor3=51601&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo 30753. (2002). Deroga al decreto que crea el Instituto de Investigación y Desarrollo de la Infraestructura Educativa Costarricense (IDIECO), como órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Educación Pública y pone en vigencia y reforma el DE-18933. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR TC&nValor1=1&nValor2=49394&nValor3=69858&strTipM=TC#ddown

Decreto Ejecutivo 32717. (2005). Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR TC&nValor1=1&nValor2=55729&nValor3=94046&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo 34075. (2007). Organización Administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=1&nValor1=1&nValor2=61513&nValor3=94190&nValor4=NO&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo 37943. (2013). Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa. Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75697&nValor3=99393&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo 38170. (2014). Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76554&nValor3=0&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo 38830. (2015). Crea el sistema integrado de compras públicas como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=78785&nValor3=99392&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo 39065. (2015). Reglamento para la utilización del Sistema de Compras Gubernamentales "Comprared". Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79951&nValor3=0&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo 40933. (2018). Reglamento para el desarrollo, fomento y gestión de las alianzas público privadas para el desarrollo en el sector público. N° 40933 - MEIC – MIDEPLAN. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86373&nValor3=112050&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo 42202. (2020). Reforma Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=1&nValor1=1&nValor2=90608&nValor3=119424&nValor4=NO&strTipM=TC

Delfino. (2019). CCSS dejó de diagnosticar integralmente problemas y necesidades de salud de la población. Recuperado de <https://delfino.cr/2019/12/ccss-dejo-de-diagnosticar-integralmente-problemas-y-necesidades-de-salud-de-la-poblacion>

Delfino. (2020). CCSS ha invertido ¢19.753 millones en atención de pandemia de COVID-19. Recuperado de <https://delfino.cr/2020/04/ccss-ha-invertido-19-753-millones-en-atencion-de-pandemia-de-covid-19>

Delfino. (2020). MEP podrá comprar paquetes de construcción de centros educativos. Recuperado de <https://delfino.cr/2020/02/mep-podra-comprar-paquetes-de-construccion-de-centros-educativos>

Delgado Quintas, María. (2014). Alianza público-privada. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4804122>

Devlin, Robert y Mogueillansky, Graciela. (2009). Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/Alianzas_pub_privadas_s.pdf

Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo. (2018). Etapas de los proyectos DIEE-MEP. Recuperado de <https://diee.mep.go.cr/acerca/transparencia-institucional>

Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo. (2018). Tabla general de proyectos (No incluye proyectos en ejecución) (Documento Excel). Recuperado de <https://diee.mep.go.cr/acerca/transparencia-institucional>

Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo. (2018). Tabla general de proyectos en ejecución y finalizados (Documento Excel). Recuperado de <https://diee.mep.go.cr/acerca/transparencia-institucional>

Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo. (2018). Transferencia para infraestructura y terrenos hasta OCTUBRE 2019 (Documento Excel). Recuperado de <https://diee.mep.go.cr/acerca/transparencia-institucional>

Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo. Departamento de Contrataciones. (2018). Licitaciones. Recuperado de <https://diee.mep.go.cr/licitaciones/contrataciones>

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Ministerio de Hacienda. (2011). Guía de como venderle al Estado. Recuperado de https://www.hacienda.go.cr/comprared/Guia_Como_Venderle_Al_Estado.pdf

Dirección General de Concesiones. Ministerio de Obras Públicas de Chile. Informe Trimestral. Dirección General de Concesiones. Octubre-diciembre 2019. Recuperado de http://www.concesiones.cl/Documents/2019/INFORME_4_Trimestre_2019.pdf

Dirección General de Minería República Dominicana. (2020). Listado de Concesiones de Explotación Metálicas y no Metálica. Recuperado de <http://www.dgm.gov.do/index.php/2016-02-09-14-15-30/mapa-de-concesion-de-explotacion-metalicas-y-no-metalicas>

Dirección General del Archivo Nacional. (2010). Ministerio de Educación Pública. Recuperado de <https://www.google.com/search?q=historia+del+mep+en+costa+rica&oq=historia+del+mep&aqs=chrome.69l57j0.8116j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

Directriz 103. (2018). Implementación del Reglamento para el desarrollo, fomento y gestión de las alianzas público privadas para el desarrollo en el sector público. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=86376&nValor3=112051&strTipM=FN.

Deutsche Welle (DW). (2019). La nueva ruta de la seda china oportunidad o amenaza. Recuperado de <https://www.dw.com/es/la-nueva-ruta-de-la-seda-china-oportunidad-o-amenaza/a-50527079>

El Financiero. (2018). Ciudad tecnológica se gesta en el corazón de San José. Recuperado de <https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/ciudad-tecnologica-se-gesta-en-el-corazon-de-san/RMUGKVTPCBG6XPIDGOWIU7FE6Q/story/>

El Financiero. (2018). Concesión de obra pública da pocos frutos en 20 años de existencia. Recuperado de <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/concesion-de-obra-publica-da-pocos-frutos-en-20/KBYJNWTILBHUZPXXKDTE74NEUCA/story/>

El Financiero. (2020). CCSS orienta presupuesto ordinario 2020 a la pandemia y gestiona cobro de deuda del Estado para salir a flote en la crisis sanitaria. Recuperado de <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/ccss-orienta-presupuesto-ordinario-2020-a-la/KWRJKTS3QFHJ7FAFESO5X6WHXM/story/>

El Mundo. (2018). Defensoría: Infraestructura educativa tiene un serio problema de deterioro. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/costa-rica/defensoria-infraestructura-educativa-serio-problema-deterioro/>

El Mundo. (2019). Avanza construcción de puestos de visita periódica de la CCSS en territorios indígenas de Talamanca. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/costa-rica/avanza-construccion-de-puestos-de-visita-periodica-de-la-ccss-en-territorios-indigenas-de-talamanca/>

El Mundo. (2019). Urge intervención integral del 20% de los hospitales, señalan en Congreso de infraestructura. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/costa-rica/urge-intervencion-integral-del-20-de-los-hospitales-senalan-en-congreso-de-infraestructura/>

El Tiempo. (2018). China el gran socio comercial de América Latina. Recuperado de <https://www.portafolio.co/internacional/china-el-gran-socio-comercial-de-america-latina-523092>

Estadio Nacional Costa Rica. (2019). Historia del nuevo Estadio Nacional Costa Rica. Recuperado de <https://www.estadionacionalcr.com/historia>

Fernández-Santillán, José. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6549239>

Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012). Alianzas público-privadas para mejorar la capacidad MSF: ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de este enfoque cooperativo? Recuperado de https://www.standardsfacility.org/sites/default/files/STDF_PublicPrivatePartnerships_SP_0.pdf

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2013). Alianzas Público-Privadas para el desarrollo de agronegocios. Recuperado de <http://www.fao.org/3/aq436s/aq436s.pdf>

Friede, Juan. (1964). Algunas consideraciones sobre las leyes de indias. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5458921>.

García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo. (1963). La Figura del Contrato Administrativo. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2113075>

García-Kilroy, Catiana y Heinz P., Rudolph. Financiamiento Privado de la Infraestructura Pública Mediante APP en América Latina y el Caribe (Resumen Ejecutivo). Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26406/114418ovSP.pdf>

Ghirardi, Olsen A. (1991). Un antiguo problema siempre actual «Common law», derecho continental y el problema de los universales. Recuperado de <http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/Ghirardi.Ied.1-3-1991.html>

Gómez Guzmán, Juan C. (2015). Transparencia en las compras públicas. Sobrecostes de los contratos. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6131191>.

González-Varas Ibañez, Santiago. (1999). Derecho público y Derecho privado: (Reseña de publicaciones y doctrinas recientes sobre el tema de la «Administración y el Derecho privado» y sobre el tema de «la colaboración de particulares en el ejercicio de funciones administrativas»). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=194703>

Gosálbez-Pequeño, Humberto. (2017). Los orígenes de la concesión de obras públicas en el derecho español: el principio del concesionario interpuesto en la legislación ferroviaria del siglo XIX. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5147>

Guzmán Cuenca, Luis C. (2019). Naturaleza jurídica del contrato de concesión de obra por vía de asociaciones público-privadas: fortalezas y deficiencias. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=definici%C3%B3n+de+concesi%C3%B3n

Instituto Costarricense de Electricidad. Plan de Compras 2019. Recuperado de <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/2d9ba4e2-2ce0-477d-bbf1-9f9986ce95be/PROGRAMA+DE+COMPRAS+2019+LICITACIONES.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-2d9ba4e2-2ce0-477d-bbf1-9f9986ce95be-n0VXoXR>

Instituto Costarricense de Electricidad. (2020). Transparencia. Compras. Recuperado de <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/transparencia/compras>

Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER). (2020). Historia del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER). Recuperado de <http://www.incofer.go.cr/historia/>

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. El Derecho Tradicional de la India. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2792/50.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). Estadísticas. Recuperado de <https://www.inec.cr/enlace/instituto-nacional-de-estadisticas-ine-chile>

Instituto Tecnológico de Costa Rica. (2020). Zona Económica Especial de Cartago. Recuperado de <https://www.tec.ac.cr/zona-economica-especial-cartago>

International Centre for Trade and Sustainable Development. (2018). Asociaciones público-privadas para la facilitación del comercio en América Latina y el Caribe: oportunidades y retos. Recuperado de <https://ictsd.iisd.org/bridges-news/puentes/news/asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-para-la-facilitaci%C3%B3n-del-comercio-en-am%C3%A9rica>

International Centre for Trade and Sustainable Development. (2018). Corea del Sur intensifica su interés comercial en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://conexionintal.iadb.org/2018/07/03/corea-del-sur-intensifica-su-interes-comercial-en-america-latina-y-el-caribe/>

Ivanega, Miriam. (2011). El procedimiento de la licitación pública. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3134>

Jinesta Lobo, Ernesto. (2001). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Recuperado de <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MAF/MAF03C/semana%20II/009.pdf>

Jinesta Lobo, Ernesto. Cobertura Subjetiva y Excepciones del Régimen de la Contratación Administrativa. Recuperado de https://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/COBERTURA%20SUBJETIVA%20Y%20EXCEPCIONES%20DEL%20R%c3%89GIMEN%20DE%20LA%20CONTRATACION%20ADMINISTRATIVA.PDF

Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME). (2020). ¿Qué es LanammeUCR? Recuperado de <https://www.lanamme.ucr.ac.cr/lanammeucr>

La Nación. (2019). Editorial: Intolerable deficiencia en el MEP. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/editorial/editorial-intolerable-deficiencia-en-el-mep/6FB6WYYZMVBT7AIZ5G5Q7RJUSM/story/>

La Nación. (2009). La AID, benefactora olvidada. Recuperado de http://www.nacion.com/ln_ee/2009/septiembre/05/opinion2080299.html

La Nación. (2019). Origen de las alianzas público-privadas. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/foros/foro-origen-de-las-alianzas-publico-privadas/AU6AQSJABNHHJIQHRLRU5SQ77MI/story/>

La República. (2019). Contrataciones públicas deben acogerse a lineamientos de OCDE, dice AmCham. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/contrataciones-publicas-deben-acogerse-a-lineamientos-de-ocde-dice-amcham>

La República. (2019). Desarrollo de Ciudad Tecno avanza por buen camino. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/desarrollo-de-ciudad-tecno-avanza-por-buen-camino>

La República. (2019). "El atraso en la ruta 32 se debe a carencia de diseños finales", gerente del proyecto. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/el-atraso-en-la-ruta-32-se-debe-a-carencia-de-disenos-finales-gerente-del-proyecto>

La República. (2019). ¿Qué es la contratación administrativa? Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/ref-que-es-la-contratacion-administrativa>

La República. (2020). Claudia Dobles tratará de convencer a diputados de Liberación sobre ventajas del tren eléctrico. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/claudia-dobles-tratará-de-convencer-a-diputados-de-liberacion-sobre-ventajas-del-tren-electrico>

La República. (2020). Tren eléctrico a solo dos pasos de ser una realidad ¿los dará? Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/tren-electrico-a-solo-dos-pasos-de-ser-una-realidad-los-dará>

León, Leysser. (2011). De la admiración a la recepción crítica: el apagado eco de la codificación del derecho privado europeo en América Latina. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3600/360033194003.pdf>

Ley 17. Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS. (1943). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2340&nValor3=0&strTipM=TC

Ley 2160. Ley Fundamental de Educación. (1957). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=0&strTipM=FN

Ley 3155. Creación del Ministerio de Transportes. (1963). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=31734

Ley 3157. Ley de Creación de la Dirección de Arquitectura Escolar MEP. (1963). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=188&nValor3=89787&strTipM=TC

Ley 3481. Ley orgánica del Ministerio de Educación Pública. (1965). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=6176&nValor3=6565&strTipM=FN

Ley 4786. Reforma Crea Ministerio de Transportes en Sustitución del Actual Ministerio de Obras Públicas. Deroga Ley 4420 y Ley 3157. (1971) Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=36240

Ley 7169. Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología). (1990). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11908&nValor3=0&strTipM=TC

Ley 7428. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. (1994). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21629&nValor3=0&strTipM=TC

Ley 7494. Ley de Contratación Administrativa. (1996). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=0&strTipM=TC

Ley 7575. Ley Forestal. (1996). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=41661

Ley 7658. Ley de Creación del Fondo Nacional de Becas. (1997). Recuperado de <https://www.fonabe.go.cr/ver/112>

Ley 7762. Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos. (1998). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=30464&nValor3=0&strTipM=TC.

Ley 7798. (1998). Creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI). Recuperado de <https://conavi.go.cr/documents/20126/36904/Ley7798.pdf/ebb2ff2c-798a-f211-3a30-237a3fcc09fd?t=1550087958233>

Ley 9124. (2013). Autoriza al Poder Ejecutivo para suscribir una Operación de crédito público y construir un Fideicomiso con Contratos de arrendamiento, para el financiamiento del proyecto Construcción y equipamiento de infraestructura educativa del MEP a nivel nacional. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR TC&nValor1=1&nValor2=74481&nValor3=92002&strTipM=TC

Ley 9701. Fortalecimiento de modelos eficientes de asocio entre el sector público y privado para desarrollo de obra pública, reforma Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos. (2019). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR TC&nValor1=1&nValor2=89538&nValor3=117573&strTipM=TC

Ley de Presupuesto de la República 2017. Recuperado <https://www.hacienda.go.cr/contenido/13889-ley-de-presupuesto-de-la-republica-2017>.

Ley de Presupuesto de la República 2018. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/contenido/14323-ley-de-presupuesto-2018>

Ley de Presupuesto de la República 2019. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/contenido/14843-ley-de-presupuesto-2019>

Ley de Presupuesto de la República 2020. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/contenido/15513-ley-de-presupuesto-2020>

Lluis y Navas, Jaime. (2016). Los principios del derecho en los sistemas romano-germánicos (un estudio comparativo). Recuperado de <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/CDP/article/view/3180/1759>

Loo Gutiérrez, Martín. (2019). El desafío de las concesiones de obra pública: ¿qué (y qué no) concesionar? Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502019000200185

Lopez Guardiola, Samantha. (2012). Derecho Administrativo II. Recuperado de http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/economico_administrativo/Derecho_administrativo_II.pdf

Martín Tirado, Richard. (2013). El Laberinto Estatal: Historia, evolución y conceptos de la contratación administrativa en el Perú. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13483>

Martínez Cárdenas, Betty. (2011). Nueva perspectiva del sistema de derecho continental en Colombia. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4096083>

Martínez Roque, Valeria. (2019). Proyecto de ley impulsará las Alianzas Público-Privadas. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/costa-rica/proyecto-de-ley-impulsara-las-alianzas-publico-privadas/>.

Mataix Aldeanueva, Carlos, Sánchez, Eduardo y Huerta, Ángeles. (2009). El potencial de las alianzas público-privadas. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3085411>

Mendoza Torres, Arnaldo. (2003). Los contratos de concesión. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347512>

Milenio. (2018). Lidera NL en atraer inversión de Corea. Recuperado de <https://www.milenio.com/negocios/lidera-nl-en-atraer-inversion-de-corea>

Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). (2020). Compras y contrataciones administrativas. Recuperado de <http://www.comex.go.cr/transparencia/compras-y-contrataciones-administrativas/>

Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. Adjudicación Definitiva del Primer Proyecto de Infraestructura Educativa. Recuperado de <https://www.mef.gub.uy/27364/2/areas/adjudicacion-definitiva-del-primer-proyecto-de-infraestructura-educativa.html>

Ministerio de Educación Pública. (2017-2018). Informe de Cumplimiento y término de labores (01 setiembre de 2017- 01 de mayo 2018) de la Unidad Supervisora del Fideicomiso Ley N° 9124. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/ifg-9-grs-vice-administrativo-fideicomiso-2017-2018.pdf>

Ministerio de Educación Pública. (2019). Guía de formación de alianzas público privadas para el desarrollo Ministerio de Educación Pública. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/daic/guia-mep-aliarse-oei.pdf>.

Ministerio de Educación de Perú. (2020). Infraestructura. Presentación. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/p/>

Ministerio de Obras Públicas. Gobierno de Chile. Plan de Infraestructura MOP. Recuperado de <https://chilereports.cl/docs/default-source/default-document-library/plan-infraestructura-mop-1.pdf>

Ministerio de Obras Públicas. Gobierno de Chile. (2016). Concesiones de Obra Públicas en Chile. 20 años. Recuperado de https://www.mop.cl/CentrodeDocumentacion/Documents/Concesiones/Concesiones_de_Obras_Publicas_en_Chile_20_Anos.pdf

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Reseña Histórica. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Recuperado de https://www.mopt.go.cr/wps/portal/Home/acercadelministerio/informaciondelmopt!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8ziPQPcDQy9TQx83M2CXAwcLX18TN38DYwtwgz0w8EKDFC Ao4FTkJGTsYGBu7-RfhTp-pFNIqw_Cq-SIDOOAnxOxKIAxQ0FuaERBpmeigAQwbes/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (1970). Memoria 1966-1970. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2002). Memoria anual mayo 1998-abril 2002. Recuperado de <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/376>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2014). Segundo informe parcial de la gestión de la dirección de planificación sectorial, con respecto a los inventarios de red vial de Costa Rica, y asuntos relacionados con la planificación institucional y sectorial. Recuperado de <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/bc37e2c8-5554-4703-a632-08b59f6ea0e3/Informe+AG-I-41-2014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bc37e2c8-5554-4703-a632-08b59f6ea0e3>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2016). Memoria mayo 2015 a mayo 2016. Recuperado de <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/390>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019). Resumen Ejecutivo Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/rPQET4MPQzuZxM9HOUoWuA>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). Sector público costarricense y su organización. Recuperado de <http://cidseci.dgsc.go.cr/datos/Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2020). MIDEPLAN dio luz verde al MEP para la reorganización de la DIE. Recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/mideplan-dio-luz-verde-al-mep-para-la-reorganizacion-de-la-die>

Ministerio de Salud. (2016). Plan Nacional de Salud 2016-2020. Recuperado de <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politcas-y-planes-en-salud/planes-en-salud/964-plan-nacional-de-salud-2016-2020/file>

Modelo Mesoamericano contra el Modelo extractivo Minero. (2019). El Proyecto Minero Crucitas: Ayer y Hoy. Recuperado de <https://movimientom4.org/2019/01/el-proyecto-minero-crucitas-ayer-y-hoy/>

Mohs, Edgar. (1983). La Salud en Costa Rica. Recuperado de <https://repositorio.binasss.sa.cr/repositorio/bitstream/handle/20.500.11764/12/doc8.pdf?sequence=1>

Moore, Mark. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas*. Recuperado de https://scholar.google.co.cr/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&as_vis=1&q=moore+valor+publico&btnG=

Nieto Garrido, Eva. La financiación privada de obras y servicios públicos en el Reino Unido. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=975394>

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2008). Asociaciones público-privadas. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_090614.pdf

Organización de las Naciones Unidas. ¿Qué es el Estado de Derecho? Recuperado de <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>

Organización de las Naciones Unidas. CEPAL. (2008). Fondos especiales de inversión en infraestructura ayudarían a mitigar impacto de la crisis financiera. Recuperado de <https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/3/34483/P34483.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>

Organización de las Naciones Unidas. CEPAL. (2009). Expertos analizan rol de las alianzas público-privadas en la región. Recuperado de <https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/3/37053/P37053.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>

Organizaciones de los Estados Americanos. (2010). Alianzas Público-Privadas. Recuperado de <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/MuNetCatastro/PublicPrivateAlliances/tabid/1820/Default.aspx>

Organización Panamericana de la Salud. (2017). Documento conceptual: Intersectorialidad. Recuperado de <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2017/promocion-salud-intersectorialidad-concurso-2017.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). Estudios de Gobernanza Pública. Costa Rica. Aspectos Claves. 2015. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/Cost%20Rica%20Highlights%20ESP.pdf>

Ortiz Hoyos, Juan Diego. (2001). La privatización. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5262270>

Parra, Jorge A. (1974). Distinción entre derecho público Y derecho privado. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5212316>

Pasini, Dino. (1970). Estudio de los sistemas jurídicos en el tiempo y en el espacio. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1957420>

Periódico Mi Tierra. La tragedia de la ruta de Occidente. Recuperado de <http://www.periodicomitierra.com/columnistas/la-tragedia-de-la-ruta-occidente>

Poder Judicial. (2019). Digesto de Jurisprudencia. Definición de doctrina. Recuperado de https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc?query=doctrina&search_type=contains&limit=10&_ncforDominfo=A4i0vm3IgiycM9NXuBTEmZ4N45MedNct7l02O9BeM2afrJwi02TRP7YI2V6V5ulqgKK2OHsnmByei56GfV1_rlytfkPpUlnI4xEtfRkqQDngeHd1t3zua0SSLsldbw2VqS2NEfYaV14%3D

Poder Judicial. (2019). Digesto de Jurisprudencia. Definición de personalidad jurídica. Recuperado de https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc?query=personalidad+juridica&search_type=contains&limit=10&_ncforinfo=I0LfJTAdDUWj3NVszHByx2-s5PsfQZeUFbCAJnHoskbt0if-My4iZ5smrmYRiW9eTfLfcAu3Z7Z02luu5DPQlsOgnn6cDRFES1UleV6J9Lz2DDXv04uKQjRWZh8FZgO-L8tz0D6qxeIj2unKRmZzkXDsp00rxAcNNI1EgrAFtFBLhDlxkrbbX6oqKwJ52H6S49Q_wA8MsoY0QS-ZKfuZWdMezeD9blsIorIbmoH0Odd5ghnBfzZ8hw%3D%3D

Poder Judicial. (2019). Digesto de Jurisprudencia. Definición de potestad de imperio. Recuperado de <https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc/44788:potestad%20de%20imperio>

Poder Judicial. (2019). Digesto de Jurisprudencia. Definición de presupuesto. Recuperado de https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc?query=presupuesto&search_type=contains&limit=10&__ncforminfo=I5JRwBEEreCSAA9ksKtoHOZCLXAcshhCNKQVXrCInlgEly0Aseq5w8z3dbKxuvboPC86XTL9kpzTGYMMfxmxU-RSAOdKJacMT0f85c2IruWFMjJ4RFBTnfiq6EhaPPRmonXLPKjOsbaKeIGE-0pZw%3D%3D

Poder Judicial. (2019). Digesto de Jurisprudencia. Definición de recursos públicos. Recuperado de https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc?query=recursos&search_type=contains&start=30

Poder Judicial. (2020). Compras y contrataciones. Recuperado de https://pjenlinea2.poder-judicial.go.cr/SIGAPI.INT.UserInterfaceEJPJ/firm_INT_Invitaciones.aspx

Poder Judicial. Resolución N° 00584 – 2015. Tribunal Contencioso Administrativo. Sección III. (2015). Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-654416>

Presidencia de la República. (2018). Gobierno firma decreto para el fomento de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2018/04/gobierno-firma-decreto-para-el-fomento-de-alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo/>.

Presidencia de la República. (2019). Costa Rica firma TLC con Corea Del Sur y abre oportunidades al sector agro. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/03/costa-rica-firma-tlc-con-corea-del-sur-y-abre-oportunidades-al-sector-agro/>

Presidencia de la República. (2019). Ejecutivo firma ley que da salto cualitativo en la obra por concesión. Recuperado de <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/07/ejecutivo-firma-ley-que-da-salto-cualitativo-en-la-obra-por-concesion/>

Presidencia de la República. (2019). Fideicomiso Ruta Uno contratará primeras obras de la carretera San José – San Ramón. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/09/fideicomiso-ruta-uno-contrataras-primeras-obras-de-la-carretera-san-jose-san-ramon/>

Presidencia de la República. (2020). Casi 15 mil funcionarios se acogieron al teletrabajo por COVID-19. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/03/casi-15-mil-funcionarios-se-acogieron-al-teletrabajo-por-covid-19/>

Presidencia de la República. (2020). Firmado primer contrato de cinco obras de la Ruta San José-San Ramón. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/02/firmado-primer-contrato-de-cinco-obras-de-la-ruta-san-jose-san-ramon/>

Promotora Social México y Fundación Cideal de cooperación e investigación. (2013). Alianzas público privadas para el desarrollo en México: Una apuesta de futuro. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108754/Alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo-en-MX.pdf>

Proyectos México. Oportunidades de Inversión. (2020). Tren Maya. Recuperado de <https://www.proyectosmexico.gob.mx/>

Quintana Adriano, Elvia A. (2006). Derecho Público y Derecho Privado. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/26.pdf>

Quintana Sánchez, Eduardo. (2000). Adquisiciones públicas ¿se requiere competencia en las compras del Estado? Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5109663>

Real Academia Española. Diccionario del español jurídico. Concepto de contrato. Recuperado de <https://dej.rae.es/lema/contrato>

Real Academia Española. Diccionario del español jurídico. Concepto de fuentes del derecho. Recuperado de <https://dej.rae.es/lema/fuentes-del-derecho>

Repretel Costa Rica. (2020). Revive proyecto de canal seco interoceánico. (archivo de video). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=6on5kQ8hT0g>

Revista Summa. (2019). Costa Rica: Adjudican construcción del nuevo Hospital de Puntarenas. Recuperado de <https://revistasumma.com/costa-rica-adjudican-construccion-del-nuevo-hospital-de-puntarenas/>

Robalino Orellana, Javier. (2010). Las asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica. Recuperado de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/383>

Rodriguez, Jorge. (2015). Sistemas Jurídicos. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6346052>

Romero Pérez, Jorge E. Consideraciones sobre la Asociación pública-privada. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/21973>

Rufián Lizana, Dolores M. (2002). Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7266/S02297_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ruta Uno. (2020). ¿Qué son las OBIS? Recuperado de <https://www.rutauno.cr/sobre-el-proyecto/obras-impostergables/que-son-obis>

Salgado-Remigio, Sofia. (2014). Asociaciones Público Privadas. El caso de México. Recuperado de <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/1691>

Scaling up Nutrition. (2019). Las alianzas público-privadas como un medio para promover una mejor nutrición en Asia Meridional. Recuperado de <https://scalingupnutrition.org/es/news/las-alianzas-publico-privadas-como-un-medio-para-promover-una-mejor-nutricion-en-asia-meridional/>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México. Contrataciones de obra pública 2013 al 2018 en México (excel). Recuperado de <http://aga.sct.gob.mx/inicio.do>

Semanario Universidad. (2018). Problemas de la planificación en salud en Costa Rica. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/opinion/problemas-de-la-planificacion-en-salud-en-costa-rica/>

Servicio de Impuestos Internos de Chile. Diccionario básico tributario contable. Definición de Unidad Tributaria Mensual (UTM). Recuperado de [http://www.sii.cl/diccionario_tributario/dicc_u.htm#:~:text=Unidad%20Tributaria%20Mensual%20\(UTM\)%3A,se%20utiliza%20como%20medida%20tributaria.](http://www.sii.cl/diccionario_tributario/dicc_u.htm#:~:text=Unidad%20Tributaria%20Mensual%20(UTM)%3A,se%20utiliza%20como%20medida%20tributaria.)

Soto Kloss, Eduardo. (1978). La contratación administrativa: Un retorno a las fuentes clásicas del contrato. Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico?IDR=1&IDN=86&IDA=23062>

Teletica Radio. Malas Compañías. (2018). Costa Rica: Infraestructura para la Reactivación Económica (archivo de video). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=4GBh8BB3YXw&feature=youtu.be>

The Commonwealth. (2020). Our history. Recuperado de <https://thecommonwealth.org/about-us/history>

The Living New Deal. Public Works Administration (PWA), 1933-1943. Recuperado de <https://livingnewdeal.org/glossary/public-works-administration-pwa-1933-1943/>

Universidad de Costa Rica. (2018). Datos sobre estado de infraestructura vial están disponibles para todo público. Recuperado de <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/09/04/datos-sobre-estado-de-infraestructura-vial-est-an-disponibles-para-todo-publico.html>

Uruguay XXI. Promoción de Inversiones, Exportaciones e Imagen País. Folleto PPP Infraestructura Educativa. (2017). Recuperado de <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/folleto-ppp-infraestructura-educativa/>

Van Hoecke, Mark y Mora Sifuentes, Francisco M. (2007). Doctrina jurídica ¿Qué método(s) para qué tipo de disciplina? Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5082675>

Verger, Antoni y Moschetti, Mauro. (2017). Las alianzas público-privadas como enfoque para las políticas educativas: múltiples significados, riesgos y problemas. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247327_spa

Villalobos, Federico. (2017). ¿Qué es una alianza público privada? (archivo de video). Recuperado de <http://federicovillalobos.com/entrevistas-radiales-y-tv>

Villalobos, Federico. (2017). ¿Qué es alianzas público privadas y concesión? Recuperado de <http://federicovillalobos.com/entrevistas-radiales-y-tv>

Villalobos, Federico. (2017). Uruguay concesiona infraestructura educativa por más de US\$400 millones. Recuperado de <http://federicovillalobos.com/blog/2017/5/4/uruguay-concesiona-infraestructura-educativa-por-ms-de-us400-millones>

Villalobos Carballo, Federico. (2015). Las alianzas público privadas y su rol en la modernización de la infraestructura costarricense. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5151478>

Vinocour Fournieri, Marta. (2008). Apuntes sobre la concesión de obra y servicio público en Costa Rica. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9751>

Von Hippel Köln, Ernest. (1956). El concepto de la teoría general del Estado y el problema del Estado de Derecho. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2129132>

Wikipedia. (2019). Alianza Público-Privada. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_p%C3%BAblico-privada

Wikipedia. (2019). Public Works Administration. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Public_Works_Administration

World-psi-org. (2018). El futuro de la salud en África. Recuperado de <https://www.world-psi.org/es/el-futuro-de-la-salud-en-africa>

Zegarra Valdivia, Diego. (1998). Concesión administrativa e iniciativa privada. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5110170>