

# REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Nº 79

## Gestión Pública post COVID-19: las Asociaciones Público-Privadas como herramienta para el mejoramiento de los servicios y la infraestructura



La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista semestral electrónica gratuita y de acceso abierto de carácter científico-académico; publicada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), entidad del SICA especializada en administración pública, que se encarga del desarrollo de los recursos humanos, la modernización de los sectores públicos del Istmo, y de apoyar los esfuerzos de integración centroamericana.

Busca promover una mejor comprensión de asuntos gubernamentales y de la administración pública, publicando resultados inéditos, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones.

La Revista Centroamericana de Administración Pública requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su disposición al público a través de medios electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

# Presentación

## Revista Centroamericana de Administración Pública

# CONTENIDO

## **Artículo 1. Gobierno y post-pandemia: la construcción de ciudades inteligentes en contextos digitales por Jean-Paul Vargas Céspedes y Mauricio Ramírez Nuñez .....15**

Gobernar las ciudades del futuro en la era digital post-pandemia requiere esfuerzos importantes para integrar a los diferentes grupos sociales que las conforman junto con sus necesidades y demandas. El rôle de la innovación, la creatividad, la tecnología y el pensamiento disruptivo son estratégicos en el trabajo por la reducción de brechas digitales, fortalecer la inclusión, el combate contra el cambio climático y la construcción de ciudades inteligentes con nuevos mecanismos de participación democrática, visión de futuro y una adecuada gestión del conocimiento.

## **Artículo 2. Asociaciones Público-Privadas como solución a la necesidad de desarrollar infraestructura y servicios de calidad en Centroamérica por Gustavo A. Ortiz Madrigal .....47**

Centroamérica presenta hoy un importante rezago en infraestructura. Se estima que los países de la región deberían por lo menos duplicar su inversión para mejorar la calidad en este rubro, pero la mayoría de los países presentan altos déficits fiscales lo cual sumado a la crisis generada por el COVID-19, hacen poco probable un aumento en la inversión pública en infraestructura en el mediano plazo. La experiencia y recursos financieros del sector privado ayudarían a cerrar esta brecha, pero para lograr involucrar al sector privado de una forma eficiente en el suministro de infraestructura y beneficiarse de la reactivación económica que generaría la misma, este artículo amplía en cómo es necesario fortalecer los programas de Asociación Público-Privada (APP) de la región, para asegurar la estructuración de proyectos bajo las mejores prácticas de APP.

## **Artículo 3. Criterios de Elegibilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privada (APP) por Paola Benavides .....70**

Los proyectos de APP se presentan en América Latina como un mecanismo para el desarrollo de infraestructura y aumento de los niveles de servicio público a sus usuarios, sin embargo, lograr que las propuestas culminen en contratos de APP parece no estar al ritmo de las necesidades que se presentan para los Gobiernos, cada día la presión social por exigir a los Gobiernos resultados más oportunos es creciente y esto puede verse traducido en contratos débiles.

# CONTENIDO

**Artículo 4. Desafíos post COVID-19 de las políticas públicas en los modelos de innovación abierta, triple o tetra hélice en el mundo virtual y digital de la región latinoamericana por Roberto Enrique Chang López .....79**

La siguiente es una reflexión sobre las principales tendencias de modelos de innovación a nivel mundial para proponer políticas públicas post COVID-19, las cuales puedan fomentar el crecimiento económico en los países de la región latinoamericana aprovechando las tecnologías de la información y el servicio público digital. La pandemia del COVID-19 ha obligado a los gobiernos del mundo a tomar medidas de confinamiento forzado, ocasionado mayores niveles de pobreza y desigualdad social a nivel internacional. Los principales modelos de innovación en los países desarrollados consideran al gobierno como un actor estratégico para que cree las condiciones legales y tributarias que acelere las patentes y licencias, sean del sector público o del privado. En general, la academia es quien lidera el trinomio Universidad-Empresa- Gobierno. Los países de la región latinoamericana deberán evaluar si su legislación nacional está en línea con una economía basada en conocimiento o en políticas económicas previo a adoptar el modelo de triple, tetra hélice o el de innovaciones abiertas.

**Artículo 5. Análisis del sistema de transporte público en Costa Rica: desafíos del Estado costarricense en las demandas de movilidad urbana en el siglo XXI por Carlos Carraza Villalobos, Noelia Clerc Gómez y Christian Madriz Padilla ..... 90**

La movilidad, entendida como los medios usados por los seres humanos para trasladarse de un punto a otro con la finalidad de llevar a cabo actividades económicas, comerciales, turísticas, educativas, de salud, entre otros; gracias a la integración de espacios urbanos y rurales que permitan la ejecución de estas, es una de las necesidades centrales de la sociedad y por ende, es indispensable que el Estado asegure el derecho universal al acceso de bienes y servicios para todas las personas, a través de un compromiso firme y permanente de las entidades estatales que garanticen la comunicación y traslado de personas y mercancías, de modo que se reafirma la necesidad de contar con una planificación urbana y de movilidad adecuada dirigida por el Estado, para la construcción de soluciones que satisfagan las necesidades de los usuarios de transporte, obteniendo así un desarrollo sostenible de las ciudades gracias a la existencia de medios de transporte seguros y accesibles para todos.

# CONTENIDO

## **Documento I. Contrastes y desigualdad en América Latina y el Caribe; Haití un compromiso pendiente por Rogelio Rodríguez Rodríguez ....121**

El desarrollo en América Latina y el Caribe ha tenido grandes contrastes en las dos últimas décadas, este trabajo constituye un esfuerzo analítico por entender estas diferencias y evaluar cómo uno de los países ubicados en América Latina, particularmente en el Caribe hoy continúa bajo grandes rezagos económicos, políticos y sociales que le impiden como país hermano, insertarse en la ruta del desarrollo y del crecimiento para elevar los niveles de bienestar de una población que ha vivido durante su historia los resultados de la desigualdad, marginalidad y la pobreza en todos los sentidos. Este análisis versa sobre el impacto que han tenido la falta de implementación de políticas públicas para lograr la consolidación de programas y proyectos estratégicos al interior de Haití, cuyo objetivo sería superar los altos niveles de rezago social. Analiza desde una perspectiva integral como este país requiere de una política económica adecuada para lograr una mejor distribución de la riqueza generada al interior, así mismo trata de evaluar las acciones y decisiones políticas en un periodo de 3 décadas valorando los esfuerzos realizados por su gente por generar una gran resiliencia social para salir adelante ante una constante que ha vivido este país y su sociedad, ante una gran vulnerabilidad, resultado de una constante que es la pobreza.

## **Documento II. Internalización del costo ambiental en proyectos financiados por los Bancos Multilaterales de Desarrollo en Centroamérica por Shirley Yadira Orellana García ..... 138**

El desarrollo sustentable requiere compatibilizar el crecimiento económico y la distribución del ingreso, con la conservación del ambiente; balance que es armonizado por los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD), este artículo tiene como objetivo mostrar si los proyectos financiados por estos en Centroamérica internalizan los costos ambientales en sus modelos financieros.

# CONTENIDO

<b>Documento III. Programa “Cartago da vida al corazón, área demostrativa Carmen-Costa Rica”: análisis cualitativo del modelo gerencial diez años después por Walter Ismael Hernández Montoya.....</b>	<b>148</b>
--	------------

La transición demográfica poblacional ha dado paso a la transición epidemiológica en la mayoría de países del mundo. Esto ocasiona que el perfil de morbi-mortalidad se focalice más en las enfermedades crónicas y degenerativas de las cuales los factores de riesgo están bien identificados. Como respuesta a esta problemática se ha implementado en Costa Rica el programa Cartago da vida al corazón, como área demostrativa de la iniciativa CARMEN-Costa Rica. Este programa tiene tres componentes básicos; Investigación, intervención y evaluación. Los principios gerenciales clásicos para una mayor productividad son eficiencia, eficacia y efectividad, en el programa analizado se utiliza un modelo gerencia horizontal con un estilo participativo y con características de organización inteligente según el modelo de Peter M. Senge.

# Comité editorial

- **Director de la Revista**

Dr. Alexander López Ramírez, Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

- **Comité Editorial**

Dr. Alexander López Ramírez, Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

Dr. Jean- Paul Vargas Céspedes, Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

Dr. Eugenio Ramírez Amador, Investigador independiente (Costa Rica)

Dra. Sonia Abarca Mora, Investigadora independiente (Costa Rica)

- **Comité Internacional**

Dr. Caryl Alonso Jiménez, Investigador independiente (Guatemala)

Dr. José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación Giménez Abad (España)

M.Sc. Alba Contreras Corrochano, Investigadora (España).

M.Sc. Bonnie Hiltz, Vicepresidenta de Energía y Ambiente, Sussex Strategies Inc. (Canadá).

M.Sc. Ileana Elizabeth España, Apoderada Legal de Lloris Drei S. De R.L. (Honduras)

- **Equipo Técnico**

Licda. María José Elizondo, Asistente de investigación, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

Bach. Valeria Calvo Chávez, Profesional de la información, Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)

Licda. Iveth Menéndez Rodríguez, Pasante, Instituto Centroamericano de Administración Pública (El Salvador)

- **Diseño y diagramación**

Sr. Jonathan Naranjo Hernández, Diseñador Gráfico, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica).

Licda. Stephanie Alfaro Sánchez, Comunicadora, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica).

# Gobierno y post-pandemia: la construcción de ciudades inteligentes en contextos digitales





# Gobierno y post-pandemia: la construcción de ciudades inteligentes en contextos digitales

Investigadores;

Jean-Paul Vargas Céspedes<sup>1</sup>, Instituto Centroamericano de Administración Pública  
Mauricio Ramírez Núñez<sup>2</sup>, Universidad Internacional de las Américas

## Resumen

Gobernar las ciudades del futuro en la era digital pos-pandemia requiere esfuerzos importantes para integrar a los diferentes grupos sociales que las conforman junto con sus necesidades y demandas. El rôle de la innovación, la creatividad, la tecnología y el pensamiento disruptivo es estratégico en el trabajo por la reducción de brechas digitales, fortalecer la inclusión, el combate contra el cambio climático y la construcción de ciudades inteligentes con nuevos mecanismos de participación democrática, visión de futuro y una adecuada gestión del conocimiento.

**Palabras clave:** Democracia– Gestión

<sup>1</sup> Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Máster en Política Mediática: Sociedad, Estado y Comunicación, Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, Universidad de Castilla-La Mancha. Máster en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Máster en Administración de Negocios con énfasis en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad Santa Lucía. Diplomado en Estudios Políticos Aplicados, Fundación Ortega & Gasset-Gregorio Marañón. Especialización en Negociación Política, Harvard University Extension School. Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Exterior, Universidad Internacional de las Américas. Autor de diversas investigaciones centroamericanas sobre gobernabilidad, centros de gobierno, parlamentos, administración pública, partidos políticos, políticas públicas e integración centroamericana.

<sup>2</sup> Internacionalista graduado de la Universidad Internacional de las Américas (UIA), Magíster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo por la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), con estudios en el área de filosofía y pensamiento crítico contemporáneo, promotor acreditado por el Senado de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Académico, investigador, analista y columnista en medios nacionales e internacionales y docente universitario de la carrera de Relaciones Internacionales. También ha sido director ejecutivo y asesor político de la Asociación de Transportistas Turísticos de Costa Rica (ASO-TRANSTUR), secretario ejecutivo del proyecto Vía Costarricense de la Fundación Costa Rica para el Desarrollo Sostenible.

pública – Gobernabilidad – Revolución digital – Políticas públicas – Análisis prospectivo – Pensamiento disruptivo – Gestión de crisis – Ciudades inteligentes – Ciudadanía – Gobierno digital.

## Abstract

Governing the cities of the future in the post-pandemic digital age requires significant efforts to integrate the different social groups that make them up, along with their needs and demands. The role of innovation, creativity and disruptive thinking as a strategic key in the work to reduce digital divide, strengthen inclusion, fight against climate change and the construction of smart cities with new mechanisms for democratic participation, vision of the future and with adequate knowledge management.

**Keywords:** Democracy – Public management – Metropolis – Governability – Digital revolution – Public policies – Prospective analysis – Disruptive thinking – Crisis management – Smart cities – Citizenship – Digital government.

**Recibido:** 14 de setiembre de 2020

**Aceptado:** 13 de octubre de 2020

**DOI:** 10.3645/rcap79\_3

## 1. Cuando los caminos se acaban, inicia el verdadero recorrido

Las sociedades cambian, y en ocasiones estos cambios tienden a ser cada vez más constantes y dinámicos; por ello, las percepciones de un futuro como un horizonte remoto son cada vez el espejismo de las constantes transformaciones sociales, económicas, políticas e incluso del conocimiento. Una convergencia entre las prácticas del ayer y las nuevas costumbres del hoy, que operan, se mezclan e inclusive crean nuevas brechas sociales, entre aquellos usuarios tempranos de las tecnologías disruptivas y los usuarios rezagados.

Aunque el cambio debe ser continuo, parece en ocasiones que la dirección es siempre la misma, quizás hemos perdido la capacidad de reconocer aquello casi imperceptible que nos indica la emergencia de nuevos factores y contextos cuya probabilidad de ocurrencia puede dar un giro de timón sobre muchas de nuestras prácticas y rutinas. El ejercicio del gobierno nunca ha sido una tarea fácil, dada su complejidad e incertidumbres; así como, una curva incremental de problemas en los cuales convergen factores políticos, institucionales, ambientales, económicos y sociales, quienes requieren cada vez más de decisiones basadas en la evidencia y en sistemas de información dinámicos.

La construcción de lo público y la necesidad de generar confianza social en la institucionalidad serán activos importantes, las huellas de esta pandemia nos enseñan que en definitiva requerimos ir más allá de la resiliencia, puesto que no podremos volver a la situación anterior. El gobierno de las naciones asume un papel fundamental como espacio estratégico y medular en la dirección, administración y decisión de carácter socioeconómico, tecnológico y político, le convierte en el eje central de todas las actividades cercanas y próximas a la sociedad.

Iniciamos una década bajo la construcción de esa supuesta “nueva normalidad”, haciendo alusión de que lo próximo será lo normal. Las sociedades aún procuran definir las mejores medidas sanitarias para la atención del Covid-19, comprender las crisis colaterales y asegurar la recuperación económica. Sin

embargo, aunque en muchos casos se ha digerido el discurso de esa nueva normalidad muchas de las medidas por adoptar arrastran una sensación de un pasado idílico por seguir haciendo las cosas como antes se han hecho -indistintamente si fueron o no eficaces-; dándole la espalda a los aprendizajes acelerados en la inserción de la economía y la sociedad digital, producto de la necesidad por adecuarse a los vientos de cambio.

Son los desafíos y los problemas en suspenso los que incentivan a una reflexión emanada de la experiencia, reconocer que las respuestas acertadas en los tiempos de cambio no suelen encontrarse en los procesos de los problemas ya resueltos. El conocimiento y el aprendizaje son procesos vivos y continuos que exigen abordar la complejidad actual, desde una descomposición de subproblemas complejos, prestar atención a las conexiones, en un constante proceso de construcción y reconstrucción evitando las trampas de las descripciones repetitivas.

Son tiempos de constante redefinición entre *¿qué es público o privado?* sobre las ciudades inteligentes o *smart cities*, grandes metrópolis y del cómo el *big data* permite la adaptación de gobiernos inteligentes para una mejor gestión de la complejidad y la innovación. El desafío es ahora avanzar hacia un gobierno digital, una sociedad digital y una economía digital; con el agravante que, si tiempo atrás el incremento de las necesidades y los problemas sociales ahogaba la capacidad de respuesta pública, ahora desde la inserción en el ámbito digital se dinamizarán las expectativas sociales por más y mejores bienes públicos.

Nuestros gobiernos estuvieron por muchas décadas acostumbrados a que lo público es el terreno de las certidumbres, y después de todo, cuando un asunto o tema privado generaba inconformidades colectivas por la falta de previsión de resultados, éste solía transitar hacia lo público, y con ello se lograba una especie de satisfacción social; sin embargo, las crisis de representación y de representatividad, la fragmentación política-social, la vertiginosa volatilidad de los problemas globales actuales, entre muchos otros factores, han dificultado retornar a esa sensación -o aparente sensación- de seguridad y certidumbre en lo público.

Situación que se debe no solo por la aceleración de los cambios, sino porque además la gestión de lo público se encuentra en contextos complejos, no basta ya con tener el conocimiento especializado de un área, pues las respuestas necesarias, además de una inmediatez, obligan a la integralidad de un conjunto de saberes. Nos encontramos así en el terreno en el cual se desdibuja el Estado de bienestar<sup>3</sup>.

Por tanto, *¿cuál camino debemos elegir para no estrellarnos? ¿Es el camino que beneficia al mayor número? ¿Y cómo podemos adoptar las medidas para apoyar a los sectores más perjudicados? ¿Es una respuesta de contención? ¿Cuáles son los futuros inmediatos y deseables? ¿Tenemos las capacidades y recursos para asegurar nuevas formas de operar en esos futuros?*

Ante estas interrogantes, solo nos queda invocar la palingenesis del gobierno, concepto que procede de la mitología griega y nos recuerda el ave Fénix, aquella ave fabulosa que después de vivir quinientos años, procedía a construir un nido para morir. De su cadáver, ya descompuesto y en llamas, surgía otra ave, llena de vida por quinientos años más. La cuestión meridional es si estamos ante las vísperas para crear nuestro nido, o seremos acaso solo los recuerdos diluidos de un ejercicio del gobierno del pasado, o por el contrario, somos esa nueva ave que se aventura a extender su plumaje y vivir por otros quinientos años; de ahí el tema de estas reflexiones: construir gobiernos en contextos digitales.

Algunos gobiernos adolecen de una especie

de miopía en su forma de entender y actuar en los asuntos públicos, enfermedad que degenera las visiones estratégicas por la hegemonía del corto plazo - derivada en muchos casos por los ciclos electorales- y en donde la tutela del interés general difuso<sup>4</sup> suele quedar relegada.

Una visión reduccionista, la cual incrementa el deterioro y la podredumbre en aquellas instituciones de ataño, que en su momento fueron visionarias e innovadoras. El cortoplacismo vino y se quedó no solo en las administraciones públicas, sino también en el sector privado, un espejismo de la comodidad del hoy. Las directivas de las empresas han perdido el interés al largo plazo, para asegurarse las ganancias del hoy sin riesgo alguno, al igual que el interés de los fondos de inversión en mantener en cartera las acciones que tiene en un momento dado -respondiendo a esta lógica de pequeños pasos en tiempos cortos- (Phelps, 2017, pág. 430). Bajo esta lógica del pensamiento dominante, arriesgarse en invertir en la innovación y la transformación de lo público, parece ser no solo una tarea ajena sino también extraña.

La innovación en la gestión pública es el cambio sustentado desde el conocimiento y que genera valor a los procedimientos, servicios y bienes públicos; desde una comprensión en la cual la innovación suele ser la meta, el cambio la vía y el conocimiento su base; de ahí la importancia de la gestión del conocimiento en las instituciones públicas. Las incertidumbres y la proliferación de necesidades -y sus expectativas de

<sup>3</sup> El Estado de bienestar se está enfrentando a una lucha por la supervivencia en varios frentes: (a) una batalla intelectual, (b) una batalla de la política, y (c) una batalla de las políticas. Estamos de acuerdo en que necesitamos del bienestar, pero ¿necesitamos un Estado de bienestar que nos proporcione esa situación de satisfacción? ¿Existen otros medios mediante los cuales pueda asegurarse el bienestar de las personas? En segundo lugar, hay una batalla política centrada en si el Estado de bienestar es asequible, especialmente en épocas de crisis, períodos de austeridad y de crecimiento lento. Una de las paradojas del Estado de bienestar es que las sociedades más ricas se convierten en los gobiernos menos capaces o dispuestos a financiar el bienestar de forma colectiva. En tercer lugar, tenemos una batalla de las políticas. ¿Puede el Estado de bienestar adaptarse a unas circunstancias y tendencias cambiantes, o se han vuelto sus propias instituciones y estructuras demasiado inflexibles e incapaces de reformarse para estar a la altura de los retos de unas sociedades en constante cambio? (Gamble, 2020)

<sup>4</sup> Son los derechos que se identifican como pertenecientes a esta nueva generación tienen en común dos notas: primero, no proceden de la tradición individualista o socialista de la primera y segunda generación; y segundo, se sitúan al principio de un proceso legislativo, lo que les permitirá ser reconocidos en el futuro como derechos humanos; su fundamento primero radica en la solidaridad, valor que recibe su elaboración teórica moderna de la mano de Durkheim. Como valor jurídico sustentador de estos derechos, podemos definirla como "la conciencia conjunta de derechos y obligaciones, que surgiría de la existencia de necesidades comunes, de similitudes, que preceden a las diferencias sin pretender su allanamiento. Estos intereses poseen también una dimensión social puesto que pertenecen a una colectividad de personas y solamente a estas. Intereses de masas que comportan ofensas de masas y que ponen en contraste grupos, categorías, clases de personas. Aquí se insertan los intereses de los consumidores, los intereses medioambientales, los de usuarios de servicios públicos, de los inversionistas y de todos aquellos que integran una comunidad compartiendo sus necesidades (Aguirrezabal, 2006)

satisfacción- suelen ser una motivación importante para iniciar una gestión de cambio amparada a una visión clara y precisa de la transformación deseada y de la forma por la cual esa institución desea ser percibida y aceptada por la sociedad. Desde esta lectura, la innovación tiene un matiz disruptivo puesto que altera sustancialmente los esquemas previos, derrumba paradigmas e inclusive prácticas culturales que se han enraizado durante largos periodos en una institución, sea por la sensibilización de un cambio o por la incapacidad de esos procedimientos y prácticas para afrontar los nuevos desafíos o adaptaciones a las tecnologías disruptivas.

Desde los Manuales de Oslo de la OCDE la primera edición de 1992 hacía alusión a la innovación basada en el conocimiento de las ciencias exactas y naturales, en un sentido clásico de la tecnología; así como en los sectores manufactureros. En su segunda edición de 1997 se incluían los sectores de servicios y se mantenía el concepto de innovación tecnológica. En la edición de 2005 se amplía el ámbito a todos los sectores productivos e inclusive procesos y se incluyen como innovación las basadas en otros tipos de conocimiento, destacando así las innovaciones no tecnológicas (OCDE & EUROSTAT, 2005).

El documento que el lector tiene en sus manos le introduce a un conjunto de reflexiones provocadoras que esperan contribuir a una mayor profundización del conocimiento sobre el ejercicio del gobierno en contextos de incertidumbre post pandemia. Después de todo, en tiempos de desasosiego y cambios, debemos centrar nuestra atención hacia las nuevas interrogantes y transformaciones para no estancarnos exclusivamente en los problemas del ayer.

En el primer apartado, reconocemos el poder de la duda, fundamentado en nuestra capacidad de asumir distancia con el objeto de análisis y poner a discutir los tópicos y prejuicios, para adentrarnos en un laberinto de cuestionamientos sobre posturas relacionadas con el gobierno, y que se dotan de los ropajes teóricos incuestionables. Nuestra intencionalidad no es caer en las confrontaciones, sino examinar la gestión pública desde la lectura de sistemas complejos

para un mejor análisis, razonamiento, e identificación de los aspectos perdurables y de las transformaciones impostergables en las nuevas dinámicas de las sociedades inteligentes.

La segunda reflexión, nos da cuentas de la percepción y de las expectativas de la gestión pública en la era pos-pandemia; así como, de los elementos incrementales producto de la ausencia o incapacidad de la decisión pública, puesto que las tareas pendientes tienden a complejizarse por las dinámicas de sociedades globales en épocas de desglobalización, y de una composición social cada vez más fragmentada y diversa.

De ahí la importancia de que el ejercicio del gobierno y de todo el entramado institucional, no caiga en estados de confort, en la identificación, análisis y acción de las problemáticas relevante en un tiempo actual y futuro. Es aquí donde radica la capacidad disruptiva e imaginativa del ejercicio del gobierno, partir de esa especie de *giro copernicano* hacia la era digital y de las metrópolis inteligentes, para un cambio determinante en el modo de construir, ver, hacer y acercarse a lo público deba ser lo más cercano a las personas y sus necesidades.

La tercera reflexión y a modo de una integración de ideas, expone la necesidad de avanzar *¿hacia un gobierno inteligente?* Una tarea impostergable para adoptar pasos firmes y decididos hacia gobiernos digitales que se actualicen y estén a la altura de la evolución de las sociedades, dando respuestas estratégicas a las demandas sociales, esto implica explorar nuevos conceptos para entender los tiempos de cambio que se viven, y así diseñar estrategias digitales a largo plazo, ante nuevos fenómenos sociales y dinámicas políticas que obligan inclusive al Estado a repensar toda su arquitectura institucional, tanto desde una lógica operativa como su capacidad de tejer horizontes futuros compartidos.

En la cuarta reflexión, se analiza que el proceso de cambio puede emerger desde lo local hasta el sistema internacional; introduciendo nuevos paradigmas de comprensión y de acción en lo público, y para ello se necesitan las capacidades institucionales adecuadas,

del aprendizaje de nuevas formas de entender y hacer las políticas públicas; así como, de un proceso permanente de transferencia y de habilidades técnico-políticas para el ejercicio del gobierno.

Los riesgos y amenazas deben ser tomados en consideración como ejes indispensables para planificar el futuro; migraciones masivas, eventos naturales, nuevas pandemias o hambrunas son consideradas para visualizar y proyectar escenarios, la cuestión es si nos hemos apropiado de esos conocimientos y si tendremos la disciplina de operar con ellos.

Por tanto, se vuelve una tarea fundamental el concebir narrativas sólidas que contribuyan en la creación de ciudades inteligentes que avancen en la dirección de fortalecer instituciones estratégicas, aprender a canalizar la gestión emocional de una sociedad afectada psicosocial y económicamente por la pandemia y todas sus consecuencias, a encontrar los procesos de interlocución política para la credibilidad de la gestión pública y la confianza hacia un proyecto futuro, capaz de robustecer el bienestar colectivo así como la inclusión y la democracia.

Esperamos así que estas reflexiones puedan orientar un debate continuo sobre la transformación del cómo entendemos la función dinamizadora del gobierno en las ciudades, y a su vez, profundizar en su capacidad de adaptabilidad de la ciudadanía e institucionalidad a procesos de gestión de crisis y transformación del cambio.

## **2. Conocemos las respuestas, pero desconocemos las preguntas**

Los frescos de Ambrogio Lorenzetti en el Palazzo Pubblico de Siena sobre los Effetti del Cattivo Governo nos recuerdan que el ejercicio del gobierno ha sido un factor presente en la historia y en la preocupación de que la política más allá de una forma institucional del poder es el resultado de la acción humana, una práctica cotidiana en el juego de las relaciones de poder.

La pérdida de confianza social en las instituciones políticas manifiestan motivos profundos y estructurales, por una parte la sensación de que los representantes ya no nos

representan – tanto por una sociedad cada vez más fragmentada y plural, pero también por la volatilidad de los intereses, posiciones y preferencias de ese complejo caleidoscopio social- y por otra parte la impresión de que las instituciones ya no logran instituir lo social, ahora no solo en términos de libertad, sino también igualdad, equidad y justicia.

No basta entonces, con generar oportunidades para mejorar la calidad de vida, sino avanzar en la creación de condiciones objetivas para el disfrute de los derechos. Es contribuir a devolverle el sentido a la política. Carl Schmitt indicaba que la vigencia de las instituciones depende de la capacidad y permanencia de sus principios y valores constituyentes (Schmitt, 2011), por otra parte, Antonio Gramsci denominaba *interregum*, a aquellos periodos de crisis durante los cuales se cuestionan varios principios del consenso establecido; de forma tal, que los cambios y las transformaciones encuentran una ventana de oportunidades para lograr las transformaciones que en otros contextos no serían posibles. (Gramsci, 2017)

Si la transformación del ejercicio del gobierno suele ser en ocasiones precipitado y poco ponderado, premiando lógicas de acción cortoplacistas y en el peor de los casos electorales, y si a eso le añadimos algunas costumbres desvirtuadas de las administraciones públicas -o la sociedad en general-, ese *ethos*, -producto de una sociedad ahogada en la economía de consumo-, nos encontramos con una proyección de la realidad en la cual el factor central suele ser complacencia con el *statu quo*, el no cuestionamiento de una manera de vivir o de aceptar una renuncia a gobernar para simplemente administrar lo público -pérdida de interés en la construcción de horizontes futuros compartidos-, y que no incita a activar ningún mecanismo que se interrogue sobre el por qué o el para qué lo hacemos de una forma determinada. Entonces, la innovación y la transformación de lo público no tendrán viabilidad alguna.

De esta forma, el ejercicio del gobierno se ha convertido en un servicio de averías que debe reparar los destrozos, contratiempos o circunstancias en las que se ha envuelto por sus propias incapacidades o por sus visiones de corto plazo para entender y accionar

en los tiempos de transformación actuales (Sloterdijk, 2014).

Nos encontramos en tiempos cuya velocidad de los cambios suele ser mucho más rápidos de lo que podemos entender o dar explicaciones, la capacidad de calibrar constantemente las instituciones públicas como sus políticas, requiere de nuevas formas de gestionar los asuntos públicos en sociedades cada vez más digitalizadas.

La incapacidad para conducir y coordinar la acción colectiva hacia niveles razonables de integración, igualdad, protección y seguridad social, parecen estar rebasados por las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas en curso; varias de las respuestas del gobierno son inefectivas y dan pie a situaciones y riesgos de gobernabilidad por sus defectos de información, equivocaciones analíticas o de comunicación y por las fallas operativas de gestión y de liderazgo. Bajo este contexto, parece ser que la democracia ha sido eficiente en generar gobiernos de valores, pero insuficiente para asegurar resultados (Aguilar, 2018, pág. 2). La cuestión por dilucidar es si en un contexto de crisis, la sociedad prefiere una democracia de valores o cualquier otra forma de gobierno capaz de asegurar los resultados, aún a expensas de sacrificar la misma institucionalidad democrática.

La política -como ejercicio del gobierno- aparece como mera administración de un sistema que ya no sabe ni puede controlar por sí misma. Su tradicional capacidad para proteger a la sociedad, guiarla y emprender reformas depende ahora de instrumentos que se escapan a sus recursos habituales. Hoy la política transmite la imagen de estar privada de la posibilidad de decidir cómo debe gobernar. El Estado, la unidad de acción política por excelencia, aparece sujeto a los constreñimientos que le imponen otros Estados, los “mercados”, o todo un conjunto de imperativos sistémicos sobre los que ya no tiene control (Vallespín, 2020).

Esta gestión pública busca un accionar complejo de las administraciones para la reducción de las incertidumbres, transformándolas en certidumbres, sea porque las instituciones públicas imponen restricciones, determinan la asignación de recursos, se adoptan normas de regulación del comportamiento social o económico, se determinan las reglas de juego para la resolución de problemas, como incluso se promueve un enfoque particular para el desarrollo; induciendo así, cambios con el objeto de preservar el bienestar del conjunto de la sociedad (ver Diagrama N°1).

**Diagrama 1. Desafíos de la gestión pública en las ciudades**



Fuente: Elaboración propia.

La generación de capacidades para la administración pública en los nuevos contextos implica incorporar una serie de variables no siempre tomadas en cuenta propias de las nuevas circunstancias producto de los cambios culturales, tecnológicos, económicos y conceptuales. Esto a su vez obliga a la constante capacitación o actualización profesional de las personas funcionarias públicas para facilitarles la correcta gestión del conocimiento dentro de las instituciones y de esta manera poder sortear con creatividad las demandas ciudadanas.

Para entender la capacidad de gestión es preciso conocer lo que son, cómo y por qué están tejidas y sostenidas, y qué consecuencias provocan en diversos escenarios. La comprensión de la gestión pública es un proceso caracterizado por el constante aprendizaje y adaptación, lo que se hace, cómo se hace, por qué funciona bien o mal, cómo se crean las modificaciones e incluso, el cómo transmitir este conocimiento a otros contextos, instituciones y actores (Ostrom, Comprender la diversidad institucional, 2015).

Las preguntas elementales y directas pueden surgir sólo si ya no hay, ni son válidas las respuestas formuladas por la tradición, razón por la cual debemos replantearlas de nuevo (Arendt, 2018); en momentos que por razones de los cambios económicos, sociales o políticos le dan un nuevo contexto y significado, puesto que estamos ante la emergencia de fenómenos complejos y en los cuales la elasticidad de los conceptos e ideas que conocemos pierden todo sentido de conexión y validez. Estaremos por ello en presencia de lo nuevo, en la medida en que seamos capaces de ofrecer razones bien fundadas sobre las pautas del cambio y las acciones adecuadas para enrumbar a nuestras instituciones hacia esos horizontes.

Uno de los principales desafíos para el buen ejercicio del gobierno y la gestión pública en condiciones de incertidumbres, es la capacidad de aprender a definir las grandes preguntas que permitan a la sociedad construir horizontes futuros compartidos, más allá de las luchas políticas viscerales.

Pareciera que vivimos una competencia de respuestas y diagnósticos, sin haber definido

adecuadamente las premisas de partida, nos centramos y ceñimos a una visión sobre las consecuencias de los problemas del ayer, sin tener la claridad adecuada del cómo los contextos actuales influyen, modifican o potencializan esos problemas, estamos ante un uróboro, símbolo del ciclo eterno de las cosas y que en este caso nos recuerda esfuerzos valiosos e inútiles para iniciar acciones que al final impiden toda transformación real del Estado.

Podemos partir de una postura reduccionista, que entiende a la gestión pública como la función del Estado para atender una amplia y dinámica matriz de desafíos y oportunidades en un esquema de gobernanza global (local, nacional, regional e internacional) desde un entramado organizacional propio y en un marco competencial claramente establecido, desde el cual ofrece respuestas institucionalizadas que pueden responder a distintos niveles de interacción social, sea por mecanismos de participación ciudadana o incluso por Alianzas Público-Privadas (APP).

La gestión pública de la era post pandemia debe ser un diseño de calidad, orientado al desarrollo y el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), asegurando bienes y servicios públicos de manera efectiva, eficiente y oportuna, en un país determinado.

Se deben destacar tres elementos claves orientados al ciclo de la gestión pública para el desarrollo: **(a)** el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para potenciar el crecimiento de la economía, **(b)** la internacionalización de los modelos conceptuales de la gestión por resultados, creando una cultura de costo/efectividad y rendición de cuentas, y finalmente **(c)** crear una lógica de cadena de producción de valor público, haciendo un énfasis en los impactos, como los efectos de las políticas públicas, de forma tal que la administración pública tiene las atribuciones, competencias y responsabilidades para organizar distintas fases para la maximización de los resultados (CEPAL, 2020).

Entre la diversidad de criterios, se podría identificar que la gestión pública es producto de una evolución histórica de la acción administrativa, que en los términos de Weber constituye la forma por medio de la cual Estado

asume su visibilidad hacia la ciudadanía, en tanto que esta acción tiene lugar, en un contexto burocrático en sus dimensiones organizacionales e institucionales, al servicio de un interés público y de forma simultánea respondiendo un objetivo mayor: el control y el dominio (Webber, 1964).

Por tanto, constituye un programa de reforma del sector público orientado a reemplazar los enfoques de administración por la gestión, sustituyendo los modelos burocráticos o modelos de administración basados en contratos -hasta donde sea posible-, asegurando una reducción, simplicidad y eficiencia de la administración pública (Shafritz, 1988).

Indistintamente, de una u otra posición, estamos ante un proceso de resignificación normativa de la administración de la ciudad en la era digital para atender los asuntos públicos, en dinámicas de constante aceleración y cambio para: resultados basados en la eficiencia, efectividad y la calidad del insumo público brindado **(1)**, sustituir estructuras jerárquicas, rígidas y engorrosas por modelos más descentralizados, simples y considerando los tiempos de proceso **(2)**, un incremento de autonomía de los gestores públicos, especialmente de los controles de las agencias centrales **(3)**, nuevos enfoques de evaluación institucional e individual basado en criterios de objetivos de ejecución **(4)**, la posibilidad de hacer disponibles recursos humanos y tecnológicos en contextos de constante innovación y penetración de las tecnologías disruptivas **(5)**, y una mayor sensibilización entre las administraciones como hacia la sociedad de que muchos objetivos estratégicos pueden realizarse en una matriz amplia de oportunidades con las APP **(6)**.

Aspectos que son posibles al modificar un enfoque propio de la década de los años 70's de una gestión sectorializada, para transitar hacia modelos de intersectoriales, interinstitucionales e interactoriales, asegurando una red colaborativa más allá de

los marcos competenciales -competencias propias, compartidas y concurrentes-; fortaleciendo las condiciones adecuadas para la implementación de políticas públicas concertadas y planificadas en la ciudad.

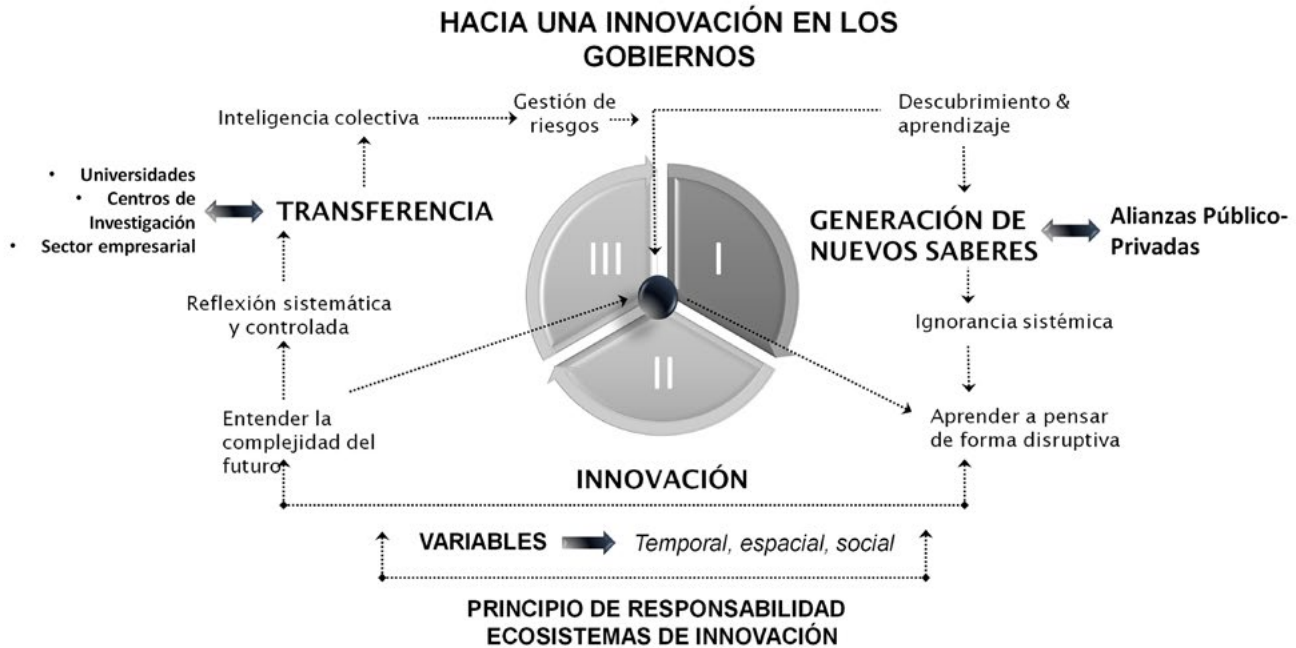
La gestión pública requiere ir más allá de una serie de ritos institucionales o incluso de una vocación de gobierno de fontanería que se centra en atender los procedimientos -y sus fallas administrativas-, sin agregar valor público real. La cura de esta aparente enfermedad no radica exclusivamente en mejorar los procesos administrativos o la incorporación de tecnologías disruptivas. Estas no son un remedio, sino que constituyen un requisito previo.

La gestión pública de las ciudades requiere de sistemas complejos de información para asegurar la toma de decisiones basada en evidencia; así como, la formulación de modelos de acciones futuras e identificar acciones derivadas. Esta combinación permite ampliar la matriz de temas futuro, es decir, aquellas otras áreas que son poca o escasamente consideradas, pero que en un horizonte cercano determinarán una incursión estratégica y planificada, o una gestión de contingencia. Para alcanzar esto, es fundamental iniciar con procesos de transferencia de habilidades y competencias para gestionar las complejidades, al igual que dotar de adecuados instrumentos para absorber tecnologías disruptivas (ver *Diagrama N°2*).

En la imperfección misma de la gestión pública radica su capacidad de innovarse con fórmulas político-institucionales que ofrezcan un sólido diseño institucional, flexible y propio de los tiempos; en síntesis su habilidad y capacidad para reconocer lo relativamente nuevo, siendo en muchos casos, algo ya conocido pero puesto en un contexto inédito y experimenta por tanto una nueva valoración: *"(...) distinguir el futuro esperable que viene ceteris paribus -que podemos anticipar de experiencias anteriores- de la innovación radical que surge trascendiendo el horizonte abierto por las experiencias y que no responde a ninguna expectativa"* (Innerarity, 2009, pág. 72).



## Diagrama 2. Hacia una innovación en los gobiernos



Fuente: Elaboración propia

La articulación estratégica entre actores de la sociedad y gobierno adquieren relevancia a la hora de ofrecer respuestas y soluciones a las problemáticas actuales. La noción de ecosistema es útil para comprender la diversidad del conjunto de participantes que forman la comunidad; su amplitud de intereses, conocimientos e incertidumbres, lo que es parte indispensable para el diálogo, la generación de nuevos saberes y la entrada de lógicas disruptivas en la dirección de crear alternativas concretas en el espacio y tiempo exigido.

La labor de las universidades, las empresas privadas, centros de investigación y gobierno vienen a completar una fase de creación de ideas detonantes de cambio en las estructuras institucionales y sociales. Cuando la gestión pública renuncia a construir de forma colectiva los horizontes a futuro que inspiren y motiven, deja de actuar como mediación de la deliberación democrática y se convierte en simples anabolizantes de la discusión política a través de la gestión de los problemas del ayer.

Es fundamental no solo la transferencia del conocimiento, sino también las velocidades de las administraciones públicas para

desaprender y reaprender nuevos conceptos e ideas, promoviendo la creatividad indistintamente de su punto de origen y la generación de un pensamiento crítico y disruptivo, para ser más inteligentes que las crisis. De esta forma, podemos crear nuevos enfoques y estimular los cambios institucionales necesarios.

La importancia de contar con diseños institucionales fuertes para asegurar una mayor eficiencia y capacidad de resiliencia de las administraciones públicas en la ciudad ha sido un tema profundamente abordado por múltiples autores (Shepsle, 1986) (Osborne, 1992) (Carrilo, 2001) (Colomer, 2001) (North 2005) (Giménez, 2019), diseños que han de partir de los contextos propios, de las estructuras de redes interorganizacionales, de los valores, símbolos, normas y actores que generan sentido y la interpretación de las acciones; es así, como las administraciones públicas deben ser comprendidas más allá de una lógica legal, normativa o política.

Diseños institucionales que por su naturaleza pueden tener un desenvolvimiento en contextos turbulentos, en los cuales la información nunca es precisa o suficiente, y la movilidad de posiciones de los actores

suele crear grandes incertidumbres y especulaciones. Cuando ello ocurre, se deriva en:

Una incapacidad de análisis predictivo, para dar paso a una comprensión de las estrategias de los otros, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad en la decisión.

Al centrarse en lo urgente sobre lo importante, así como una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular, y por ende se pierde la capacidad del entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -scanning radar-); asumiendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor.

La capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro es sustituida por formas de pensar y actuar en términos intuitivos, y en el mejor de los casos por observación y percepción de lo inmediato.

Apostar por diseños institucionales fuertes, es ir más allá de las tendencias o los vientos políticos, es iniciar un proceso de gestión de cambio, que den paso a la creatividad, a la imaginación, a la búsqueda de alternativas innovadoras, con dosis de realismo y potenciación de lo posible en un contexto de un futuro deseable y alcanzable.

Giménez (2019) argumenta la necesidad entonces de apostar a una mayor coordinación, lo cual equivale a su vez a una mayor eficacia, puesto que los grandes desafíos democráticos es la atención a los problemas multidimensionales, de ahí la importancia de pensar en las Unidades de Gestión Estratégica -*delivery units*- que permiten eliminar inconsistencias y favorecer la implementación de las políticas transversales. Políticas que por su naturaleza exigen mayor congruencia de la información y por ende herramientas tecnológicas adecuadas para adoptar decisiones basadas en la evidencia y asegurando la interoperabilidad.

La gestión pública en entornos que son dinámicos e inciertos requiere de diseños complejos y ecosistemas institucionales de cooperación para identificar problemas en una visión multidimensional enmarcada en las megatendencias, especialmente de las

ciudades digitales del futuro, para lo cual la innovación de procedimientos y la aplicación de tecnologías disruptivas en el manejo y análisis de datos, constituye una condición de partida. Al mismo tiempo, las administraciones públicas requieren ser más simples para atender los bienes y servicios, con trazabilidad y valor agregado en un mundo digital en el que los tiempos de espera no existen.

La complejidad exige una capacidad de respuesta oportuna, flexible y adaptada a las necesidades de la ciudadanía; de ahí que se requiere hacer una apuesta en términos de Sunstein (2014) por la simplificación de la arquitectura decisional del Estado.

Simplificar inicia por una aplicación sistemática de los análisis de coste/beneficio, el cual ayuda a descartar las intuiciones y reacciones que nos llevan en direcciones equivocadas y potencialmente peligrosas; como según nivel es comprender el origen de las dificultades innecesarias, los expertos pueden desarrollar un alto nivel de especialización y profundidad, pero carecen en ocasiones de una apertura hacia otros enfoques y dimensiones, o bien se han arropado con marcos cognitivos y costumbres institucionales, que les impiden dar un salto hacia la transformación, en defensa del valor de una práctica pasada la cual se reproduce en la cotidianidad, de ahí que es fundamental abrirse hacia el conocimiento y la expectativa de la ciudadanía. Entre las múltiples variables a considerar en los procesos de simplificación de la arquitectura decisional, es la responsabilidad de una buena comunicación e información del proceso, como del resultado, los aportes de la sociedad, aunque sean críticas desmedidas, son siempre procesos de mejora continua (Sunstein, 2014).

### **3. Los pendientes del hoy, las crisis del mañana**

Las percepciones y expectativas sobre los rendimientos de la gestión pública contribuyen a mejorar las condiciones de confianza y legitimidad del gobierno, a través de ella es posible canalizar múltiples y volátiles demandas sociales que desbordan las capacidades de gestión de las ciudades; presiones que exigen respuestas inmediatas, eficientes

y eficaces, obligando intrínsecamente a las autoridades políticas a situarse en un proceso de interlocución caracterizado por: la judicialización administrativa, una creciente predominio de actores colectivos que producen un incremento exponencial de la pluralidad de intereses y con ello afianzan las crisis de representatividad, una teatralidad política mayor carente cada vez más del debate de ideas y propuestas<sup>5</sup> en sociedades con mayor inestabilidad social, política y económica.

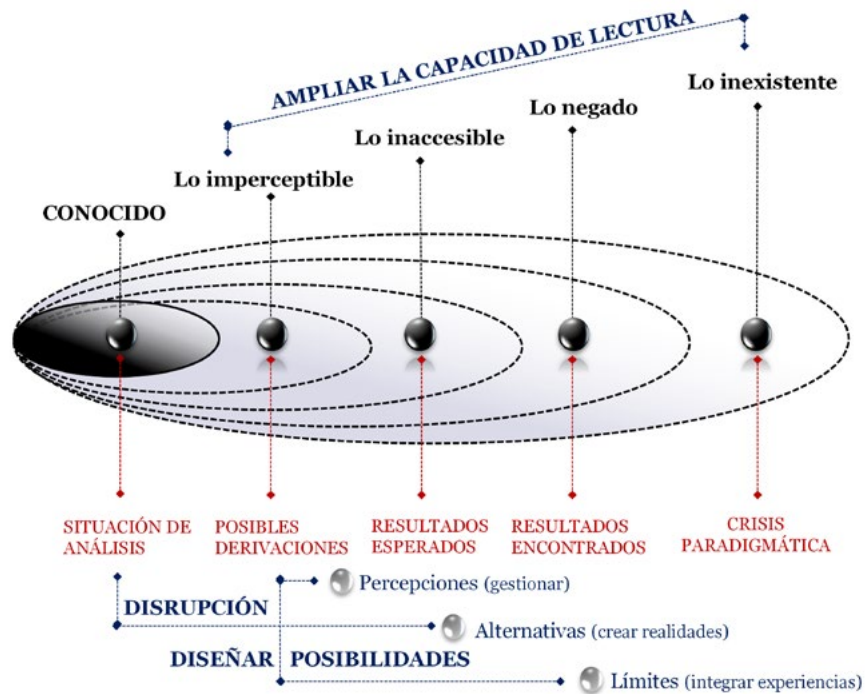
De ahí que, cada vez más el ejercicio de gobierno en las ciudades requiere de la habilidad y capacidad para gestionar sistemas complejos, apartándose de la micro gestión pública y no tanto excelentes oradores o *influencers*<sup>6</sup> en las redes sociales. Después de todo el arte de gobernar es la habilidad de

en cuanto las razones y criterios del por qué una alternativa constituye una mejor vía que cualquier otra, en un contexto determinado y con una responsabilidad hacia el futuro.

Las respuestas del gobierno a las demandas sociales insatisfechas no son tareas postergables, puesto que las demoras del hoy, son las semillas de los conflictos potenciales del mañana. Una tendencia derivada sea por el predominio de la teoría económica tradicional, o por una comprensión sobre la temporalidad de los cambios del futuro, al percibirlos como un asunto lejano y distinto (ver Diagrama N°3)<sup>7</sup>.

### Diagrama 3. Complejidad e incertidumbres desde la gestión pública de las ciudades

Fuente: Elaboración propia a partir de (Miklos, Jiménez, & Arroyo, 2008) (Manucci, 2010) (Innerarity, Una teoría de la democra-



escoger, comunicar, pero sobre todo educar,

cia compleja, 2020)

<sup>5</sup> La calidad democrática de los sistemas políticos descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes. Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

<sup>6</sup> Término para designar a las personas con una aparente o real credibilidad desarrollada en una o varias plataformas de las redes sociales, y que en principio tiene una habilidad para influir o permear la opinión de sus seguidores. Se les considera como expertos por expresar sus opiniones, juicios y percepciones, que

En tal sentido, una de las tareas impostergables es que la gestión pública de las ciudades es pasar de los temas conocidos, hacia lo

en muchas ocasiones, son simplemente cajas de resonancia de otros influencers.

<sup>7</sup> Una de las razones es que el largo plazo no nos llama la atención y no nos preocupa, especialmente porque las emociones más fuertes se asocian, bien con los beneficios más inmediatos, bien con los costes a corto plazo. Si los beneficios a corto plazo llevan aparejado algo que, sabe muy bien o es muy divertido, pueden imponerse a cualquier otra consideración. Lo mismo puede aplicarse a los costes a corto plazo que a priori parecen elevados, como ir al médico o ponerse a dieta (Sunstein, 2014, pág. 78).

imperceptible y para ello requiere ampliar su capacidad de lectura y de análisis, ampliando así la matriz de temas futuros en los cuales se puedan diseñar alternativas futuras, para atender incluso crisis, que en la actualidad no se perciben como tales.

Como bien lo indican Vargas, J.P. & Sancho, R (Tallar el Cetro Presidencial, 2018) el ejercicio del gobierno requiere de estructuras del conocimiento para la toma de decisiones, a efectos de identificar, analizar e interpretar las transformaciones sociopolíticas actuales, así como decodificar las tendencias convergentes y ciclos de ruptura hacia el futuro. Estructuras con una profunda habilidad comunicacional para transmitir aquello desconocido o poco asimilado, y hacerlo entender en su complejidad a las instancias de decisión y de estas a la sociedad en general<sup>8</sup>.

En concordancia con esta argumentación, la política pública constituye siempre un objetivo en movimiento entre las certidumbres e incertidumbres, un proceso en el cual los resultados no siempre podrán estar lo suficientemente claros y por ende requiere de procesos de flexibilización, adecuación y atenuación. Un proceso en el cual la constante intervención de diversos interlocutores nos hace avanzar o retroceder, y en donde el conflicto es un elemento expreso de su realidad, que a su vez contribuye a tensar los diseños y capacidades institucionales para su transformación.

No obstante, la gestión pública ha venido operando principalmente sobre lógicas presentes y modelos de planificación basados en las expectativas del pasado, sin capacidad de atenuarse a las transformaciones y las megatendencias; de forma tal, que las lógicas de anticipación han sido vaciadas por la prevención y la precaución, sin enraizar una cultura de innovación disruptiva y prospectiva. Esta miopía de la temporalidad en la gestión pública de las ciudades ha dificultado el entender las amenazas y las crisis bajo una

lectura errada de la distancia geográfica, en conclusión, la política se ha preocupado por gestionar el presente.

El accionar de las administraciones públicas -con la diversidad de paradigmas dominantes- se ha preocupado por conducir los problemas pasados y presentes, sin una claridad de un entramado capaz de dotar una panorámica integral y futura, “(...) se ha centrado exclusivamente en lo que se quiere resolver y en la población objetivo particular que se quiere atender, sin tomar en consideración la complejidad de la composición y causalidad del problema público particular y del contexto de vida de su población objetivo, sin registrar y definir las relaciones que el problema objeto de la política pública tiene con otros problemas (...)” (Aguilar, 2018, pág. 20)

La cuestión ahora es saber si la gestión pública, tal y como le conocemos, es capaz de anticipar estas posibilidades futuras en un contexto de diversas incertidumbres, y si en estos marcos puede operar para identificar los problemas del presente y del futuro con políticas basadas en modelos intersectoriales y de gobernanza multinivel, generando una sensibilidad intergeneracional y multiactorial con criterios de legitimidad, responsabilidad, eficacia y eficiencia (Axelrod R. , 1976).

Estamos ante una tarea impostergable, la necesidad de que las administraciones públicas contribuyan a deconstruir y reconstruir sus procesos mismos de actuación, dilucidar sobre sus capacidades en la implementación de políticas, y a comprender un complejo andamiaje de relaciones interinstitucionales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión de la ingeniería del Estado (Vargas J. , 2011).

De ahí la importancia de poner énfasis, ahora, no solo en los contenidos de intervención, sino también la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación, e incluso una dinámica de relaciones de mutua dependencia, donde las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales para la atención de las prioridades. Por tanto, desde la formación de la agenda pública se requiere de una comprensión de su viabilidad y su sostenibilidad, y para ello debemos transitar

---

<sup>8</sup> Los modelos de organización de asesoría presidencial, indistintamente de su estructura o de su nivel de institucionalidad, son equipos invocados a la innovación, la prospección aplicada y el pensamiento disruptivo. Promueven una innovación al hacer comparecer lo que nunca habíamos pensado, transmutando el valor de algo que era visto y conocido desde siempre, hacia nuevas formas de entender y construir nuestros marcos cognitivos (Vargas & Sancho, 2018)

hacia: (a) un análisis de la solución presente y efectos futuros, (b) el grado de apoyos y su sostenibilidad, y (c) determinar la matriz de impactos presente y futuros (Vargas J. , 2011, págs. x - xii).

El primer nivel de análisis es fundamental para clarificar si las respuestas se encuentran vinculadas a una solución directa del conflicto, sea manifiesto o potencial, pues se pueden formular planes de contingencia en lo coyuntural -centrado en los aspectos detonantes y ofreciendo respuesta de mitigación- pero sin permear los factores estructurales y por ende con las posibilidades de reincidencias futuras.

El segundo aspecto, entendido como los grados de apoyo, puede ser de carácter político o social, y menciona las capacidades de articulación para definir horizontes futuros compartidos, el saber identificar aquellos grandes problemas en los cuales requerimos un consenso mínimo básico para alcanzar un cierto nivel de desarrollo. Si bien, desde la palestra política se suelen generar soluciones ambiguas para una mayor capitalización de apoyos, este tipo de formas tienden a ser más inestables y volátiles.

El tercer aspecto es el conjunto de posibles efectos directos y colaterales, producto del tipo de intervención pública generada. En ocasiones, una acción pública puede obtener resultados positivos en el inmediato plazo, pero incrementar los costes al largo plazo.

Esto nos lleva a la importancia de cómo gestionar los cambios desde las administraciones públicas, lo cual requiere tanto de un liderazgo personal como institucional, para crear las condiciones propicias desde un complejo y dinámico conjunto de relaciones público-privadas, sin ocuparse de forma aislada de uno de sus componentes, sino por el contrario en conectar y equilibrar todos los elementos con una visión de atemporalidad del valor público; en dinámicas presentes y futuras, capaces de generar nuestra matriz de oportunidades y de condiciones.

De esta forma será factible entender de qué forma se equilibran entre sí los elementos, y cómo los cambios presentes y potenciales

repercuten en el sistema, al igual de qué manera las secuencias y el ritmo afectan el conjunto de estructuras.

Por ello, toda intervención social requiere de procesos más sutiles y combinados que vayan de la mano de la presente evolución y adaptación tecnológica, puesto que los sistemas complejos están continuamente organizándose a sí mismos. Esta situación nos debe llevar a examinar la congruencia entre la complejidad del sistema y la de sus problemas, pues los aumentos de las incertidumbres del entorno obligan a un incremento de la complejidad del sistema, en términos de anticipación y de respuesta; y en concordancia, la política requiere apuntar hacia combinación entre la medida que acepta la complejidad del sistema y la influencia que tendrán sus intervenciones en la realidad emergente de las sociedades (Innerarity, 2020, págs. 34-36)<sup>9</sup>.

En esta gestión de la complejidad de las administraciones públicas se requiere comprender el cómo los acuerdos políticos institucionales afectan o condicionan la acción colectiva, estableciendo restricciones y oportunidades para la toma de decisiones y como el cambio ocurre a partir de la alteración incremental de los acuerdos institucionales, surgiendo así el marco de análisis y desarrollo institucional -ADI- (Kiser & Ostrom, 1982).

Una respuesta, es el recurrir a los enfoques de la regulación pública como incentivo para incrementar la innovación en las ciudades. La regulación contribuye a digerir muchas de las incertidumbres en certidumbres, puesto que las administraciones públicas desde un marco regulatorio imponen restricciones al comportamiento de los agentes económicos, o inducen a cambios en el entorno donde se desarrollan sus actividades con el objetivo de preservar el bienestar del conjunto de la sociedad.

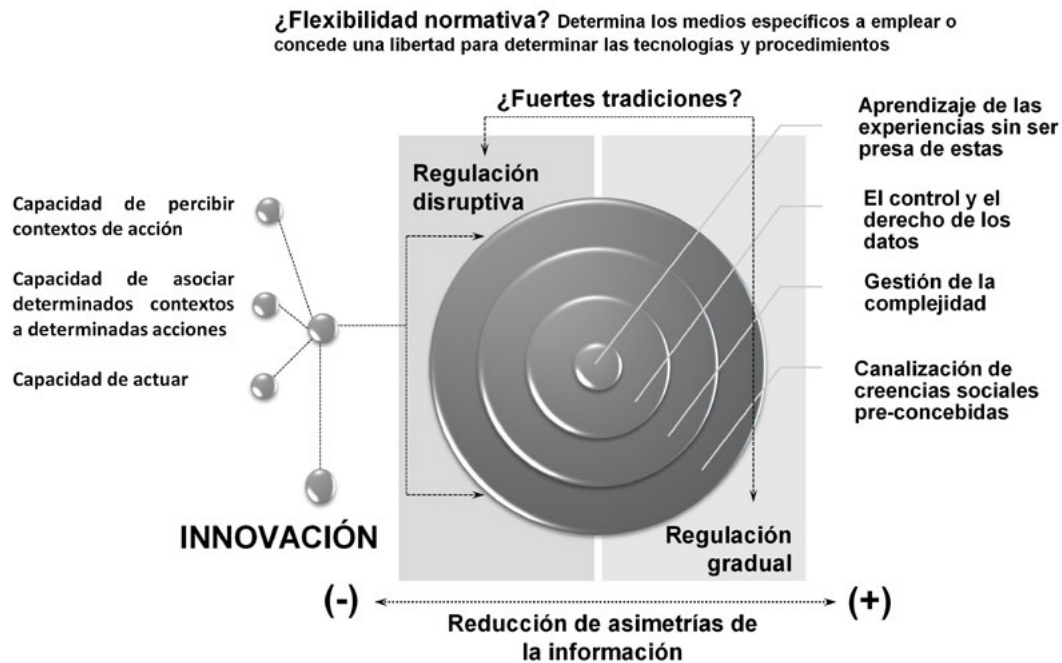
---

<sup>9</sup> A cuanta más complejidad propia, más complejidad exterior se puede reducir, más amplio es el radio de la percepción y mayores son los ámbitos de juego de la decisión. La flexibilidad sería un caso de esa capacidad, por ejemplo, frente a una estabilidad indeseable; la simplificación (de sí mismo y del entorno) podría entenderse, por el contrario, como una consecuencia del déficit de la complejidad propia (Innerarity, 2020, pág. 37).

La regulación como promoción de la innovación debe de estar centrada en la eficiencia, la protección, el control y la estimulación del mercado y de la sociedad; contribuyendo así a la transición y el modelaje de marcos cognitivos. De esta manera

se influye o se modifican las matrices de incentivos, riesgos, costes a la innovación, comportamiento social (ver *Diagrama N°4*).

#### Diagrama N°4. Asimetrías e innovación



Fuente: Elaboración propia

El desafío de nuestras instituciones públicas de las ciudades inteligentes no es la inestabilidad *per se* por la incertidumbre de nuestros tiempos; sino la inestabilidad debida a que no se realicen los cambios necesarios. No necesariamente la información y el conocimiento se traducen en una comprensión del presente y las transformaciones, o en la capacidad para operar en los cambios. Más allá de una convergencia de soluciones, el ejercicio del gobierno requiere de una convergencia de problemas, en especial en aquellos que aún no se identifican o no se perciben.

La regulación pública puede ser económica, social o institucional, y cuando se restringe a su capacidad de incentivar la innovación se podría concebir desde un ámbito social orientada a la mejoría de los servicios públicos y generación de mejores bienes públicos; o también desde una perspectiva de mercado orientada a mejorar y asegurar la calidad en los productos, bienes y servicios hacia la sociedad. En uno u otro ámbito, esta regulación orientada a la innovación requiere de flexibilidad, exigencia e información.

Una regulación flexible en el sentido de (a) el grado en el que impone u obliga su cumplimiento y (b) el grado en que especifica su forma de cumplimiento; la exigencia hace referencia a la evolución del cambio necesario en los productos o procesos, así como, los recursos mínimos que se deben destinar para cumplir las normas especificadas, sea en un sentido de regulación disruptiva (una regulación de un solo paso) o una regulación gradual (por fases sucesivas en función de innovaciones incrementales). La información es fundamental pues de ahí se nutre la capacidad de gestión del conocimiento y mejora continua, lo fundamental es crear procesos para reducir las asimetrías de información y avanzar hacia la construcción de estándares de calidad

Los procesos de decisión regulatoria requieren de una identificación de actores, claridad de preferencias sobre sus ganancias y/o pérdidas inmediatas y futuras; así como, la solidez de los procedimientos para adoptar cualquier modificación (Shepsle, 1986) (De Vries, 2010). Por consiguiente, a una mayor cantidad de actores sean estos con poder de decisión o poder de veto y un bajo poder de

control de la agenda para inducir coaliciones predeterminadas, los resultados tendrán una inclinación hacia el *statu quo* o a márgenes mínimos de transformación, sin dar paso a una regulación con vocación a la innovación pública<sup>10</sup> (Tsebelis, 2002).

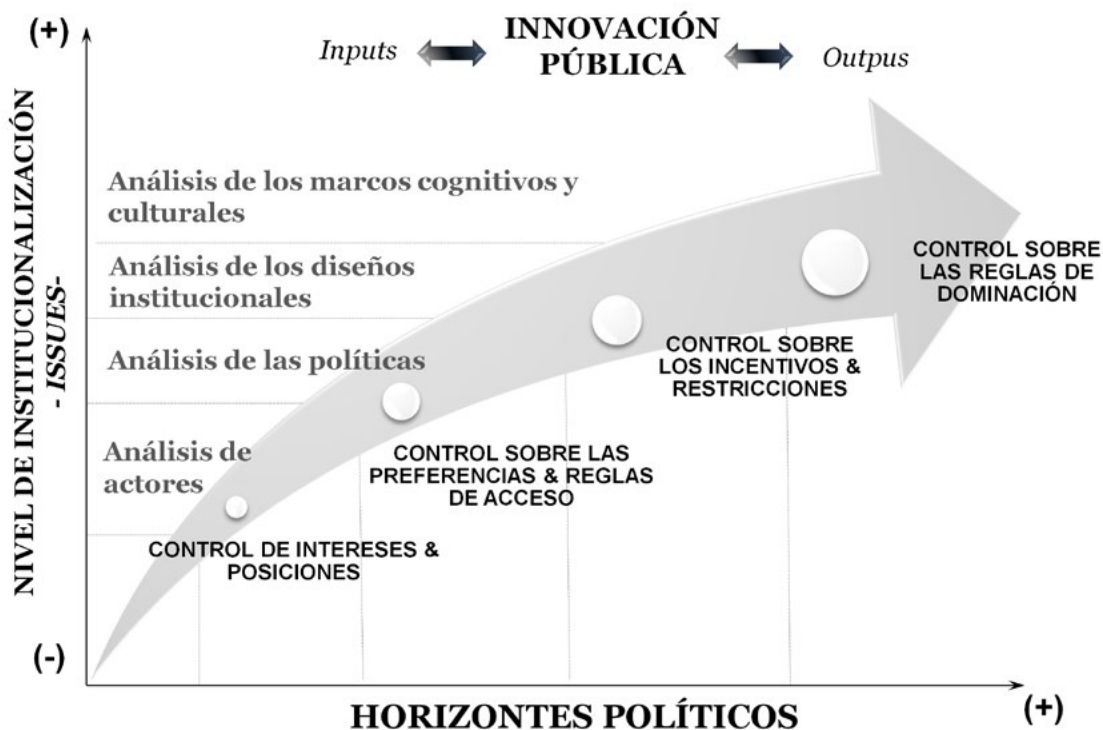
De esta forma, avanzar hacia la innovación pública puede ser por (a) accidente –lo que simplemente sucede-, (b) por evolución –se han dado mecanismos de selección, habitualmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de prácticas específicas-, o bien (c) por una intervención intencional –efecto de una intervención deliberada por parte de los agentes dotados de intención y búsqueda de un objetivo.

El diseño institucional representa un mecanismo de solución de conflictos actuales y potenciales, que requiere de un liderazgo político e institucional imaginativo –innovador- para hacerle frente al gran número de intereses que presionan con sus

demandas; se necesita de habilidad para integrar análisis descriptivos con análisis predictivos, e inclusive el poder identificar las adecuadas plataformas institucionales aptas a las realidades históricas, políticas y culturales de una sociedad, sin caer en la tentación de anclajes hacia el pasado, sin posibilidad de adaptación y transformación.

Para comprender las oportunidades de la innovación pública, se requiere prestar atención a los procesos de establecimiento de la agenda y el consecuente proceso de toma de decisiones, una lectura sistémica al considerar los insumos o problemas sociales que demandan una solución política (*inputs*) y el producto final del proceso de discusión y toma de decisiones que se plasma en la política pública (*outputs*) -ver Diagrama N°5-.

**Diagrama N°5. Innovación pública y horizontes políticos**



<sup>10</sup> Las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. La estabilidad, por tanto, es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales. No obstante, aun cuando una perfecta alineación entre actores y preferencias se haya conjugado, siempre el factor institucional asumirá una posición privilegiada, pues al final de cuentas son las instituciones las que regulan los conflictos de la sociedad y por ello su sobrevivencia.

Fuente: Elaboración propia

La acción colectiva no es simplemente el resultado agregado de esfuerzos individuales cuyo objetivo es la maximización del beneficio, o bien de comportamientos reactivos a una estructura institucional. La acción colectiva se concibe como resultado de la confluencia

de fuerzas estructurales que buscan moldear el comportamiento social, estableciendo incentivos y restricciones, pero que a su vez también se ve permeada por las acciones que ejercen los individuos, quienes a su vez son influenciados por el contexto donde confluyen al mismo tiempo problemas y soluciones para un determinado *issue*<sup>11</sup> (Zahariadis, 1999).

La ambigüedad se fundamenta en parte en la forma tan diversa en que los actores interpretan un mismo asunto o fenómeno, donde la información no solo es desigual, sino que la interpretación de esta se encuentra sujeta también a las percepciones subjetivas de los individuos, donde se consideran valores, actitudes y formas distintas de apreciar un mismo fenómeno, dependiendo de una matriz de oportunidades por tres tipos diversos de corrientes: problemas, políticas públicas y políticas. Siendo en muchas ocasiones, que la respuesta pública va como consecuencia posterior a una crisis, en la cual se pierde toda capacidad predictiva (Kingdon, 1984).

La primera corriente, la innovación desde los problemas, se destaca porque los elaboradores de política ponen su atención en unos asuntos mientras que deciden ignorar otros. La atención que pongan sobre determinados asuntos dependerá en parte de las condiciones del contexto y de las características del problema, lo cual hace que unos asuntos sean de más interés que otros<sup>12</sup>.

La segunda corriente de la innovación desde las políticas, en ella confluyen las ideas de los actores políticos en torno a un asunto de interés común, las cuales son transmitidas a través de foros, eventos, reuniones etc. Del

flujo de ideas -inteligencia de las multitudes- se desprende de la discusión sobre el tema de interés común, solo algunas logran perdurar en el tiempo mientras que otras tendrán una relativamente vigencia, o se refundirán con otras ideas, incluso algunas otras dejarán de ser consideradas<sup>13</sup>.

La tercera corriente, sobre la innovación política, se origina en quienes toman las decisiones, partidos políticos, grupos de presión y la opinión pública. Constituye un matriz de interacciones dinámicas determinadas por las percepciones, expectativas de satisfacción, estados de ánimo de la sociedad en general.

La innovación pública implica reflexionar sobre lo sustantivo y prestar atención a las conexiones, pues el desafío no se encuentra exclusivamente en la definición de los alcances y límites del contenido de la política, sino también en las bases institucionales donde emergen las relaciones de colaboración, coordinación y cooperación en sus procesos de implementación, control y evaluación. Es así como es impostergable entrar a una mayor comprensión operativa de la gestión de cambio y la forma en la cual operan las instituciones públicas.

Los resultados de una perspectiva u otra llevará siempre a puntos de tensión entre la formulación de un modelo normativo perfecto o bien estructuras de carácter empírico susceptibles a la perfectibilidad. El supuesto medular del diseño institucional es una adecuada correspondencia con los entornos internos y externos, ello implica que su conceptualización normativa y prescriptiva debe lograr niveles óptimos de coherencia intrainstitucional como interinstitucional, en armonía con el resto de la ingeniería de las administraciones públicas<sup>14</sup>.

Las opciones estratégicas de los actores son

<sup>13</sup> Los criterios de selección de las ideas dependen de la viabilidad técnica y de aceptación conforma a los valores dominantes del momento, así como los niveles de pertenencia de estas ideas ligadas a las creencias de una red o comunidades de actores. Cuantos más cohesionadas y pequeñas sean estas comunidades, mayores capacidades tendrán para defender sus ideas, dada la poca heterogeneidad de sus miembros (Kingdon, 1984).

<sup>14</sup> En ocasiones, la falta de coherencia puede responder a incentivos para alentar la falta de armonía y por tanto constantes confrontaciones del proceso decisional y con ello mejorar los niveles de calidad de los resultados institucionales -fenómenos identificados como irritantes institucionales (Goodin, 2003).

<sup>11</sup> Es en ese contexto dinámico y cambiante, el marco de corrientes múltiples intenta determinar por qué algunos temas o asuntos de la agenda logran ser reconocidos como problema público y su consecuente discusión, frente a otros que no lo logran siquiera ser incluidos en la agenda. Se concede especial atención a la ambigüedad en el proceso de discusión político, entendida esta como un estado en donde se cuenta con muchas formas de pensar acerca de la misma circunstancia o fenómeno, que no necesariamente pueden acercarse, creando vaguedad, confusión y estrés.

<sup>12</sup> La relevancia de los problemas es determinada por los indicadores, que permiten identificar si una situación o condición puede ser definida como problema y de interés político. Es decir, los indicadores permiten crear un proceso de selección política de aquellos asuntos que importan y cuáles no, donde la manipulación de indicadores por parte de los empresarios políticos tiene como objetivo brindar mayor visibilidad o relevancia a unos asuntos, cuyo objetivo es capturar la atención gubernamental sobre esos asuntos.



guiadas por sus percepciones actuales o futuras de sus beneficios y costos esperados, lo cual condiciona su propia capacidad decisional. Los actores operan dentro de las reglas, pero también son capaces de establecer y modificar tales reglas, lo que implican que están dispuestos a cooperar entre sí para alcanzar determinados fines (Schlager & Blomquist, 1996).

El cambio es por consiguiente situacional e incremental, dirigido a modificar las reglas operacionales del juego a través de la acción colectiva. Los individuos buscan cambiar las reglas operacionales inmediatas que les imponen restricciones o costos, pero no así las reglas institucionales que representan un cambio sustancial en la estructura institucional y en donde se produce el verdadero cambio. Los esfuerzos de interacción con miras al cambio tienen un impacto reducido en los niveles operacional y de acción colectiva, debido a que no altera los acuerdos institucionales fundamentales<sup>15</sup>.

La confianza es el talón de Aquiles en todo proceso de gestión del cambio, se basa al menos en dos condiciones básicas: previsibilidad y capacidad. Tanto los funcionarios públicos como la sociedad en general quieren saber qué pueden esperar: quieren previsibilidad. Cuando las reglas básicas son modificadas, en medio del cambio, la confianza va la deriva; la previsibilidad requiere por ende de reglas básicas claras y entendibles, como una precisión -sin ambigüedades- de las intenciones.

Por tanto, el ejercicio del gobierno -y su gestión pública derivada- requiere blindarse de previsibilidad y de capacidad. Cuanto más sepan comunicar y aclarar nuestras autoridades las intenciones y sus reglas básicas, más capaces serán los funcionarios públicos de predecir lo que va a ocurrir y de influir en los acontecimientos, incluso en medio de coyunturas volátiles e inciertas. Intenciones

y reglas básicas que a su vez requieren de un diseño apropiado en las administraciones públicas fuertes y competentes con una sólida capacidad en la elaboración de políticas públicas en coordinación con otros actores público-privados, y sistemas de seguimiento, evaluación y control fiables.

#### 4. Hacia un gobierno inteligente

El principal elemento identitario de la gestión pública, como bien hemos analizado, debe ser su capacidad de previsión y de anticipación al servicio de la elaboración de estrategias y políticas, ahora no en un sentido de la micropolítica, sino desde la visión panorámica de los asuntos públicos, que viven y actúan en sistemas complejos e inciertos, y ahora digitales con las ciudades inteligentes.

Para enfrentar los desafíos del mañana, como para reconocer las oportunidades emergentes, requerimos mayor inteligencia estratégica en el diseño y funcionamiento del gobierno de los países; es decir, la capacidad de explorar las evoluciones posibles de nuestro ambiente y en particular de la sociedad en contextos locales, regionales y globales.

Una visión en la cual el nuevo rôle del gobierno es adoptar posiciones claras y seguras, a efectos de proporcionar la visión y el impulso dinámico que la sociedad requiere para insertarse ante los desafíos de forma inteligente, asegurando que ocurran las grandes transformaciones deseadas.

*¿Cómo se puede hacer mejor?* No queda duda que la productividad es el resultado de la innovación y el aprendizaje, y sus incrementos suelen ser endógenos, por lo cual las conexiones de las políticas deberían contribuir a incrementar la capacidad y los incentivos para este aprendizaje, reduciendo las brechas derivadas de los valores sociales tradicionales y modernos, en la apropiación del conocimiento.

El alcance, la facilidad y la rapidez de la transmisión del conocimiento son, en sí mismos, rasgos fundamentales de una sociedad del aprendizaje, ya que el nuevo conocimiento estimula un nuevo pensamiento y es el catalizador a partir del cual, surgen las nuevas ideas y las nuevas creatividades (Stiglitz &

---

<sup>15</sup> En este nivel el cambio sucede dentro de los márgenes establecidos y no conlleva a una modificación importante de la institucionalidad; de ahí la necesidad de asumir como tarea reorientar los cambios hacia la institucionalidad prevaleciente y las reglas del juego que orientan la acción colectiva, es decir a este nivel si se produce sustantivamente un cambio político (Ostrom, A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis., 1991) (Schlager & Blomquist, 1996).

Greenwald, 2015, pág. 88).

La perspectiva de la innovación en las políticas es fundamental para un mejor entendimiento del sistema institucional, las reformas económicas y sociales, ello exige generar las capacidades y habilidades necesarias en las administraciones públicas para integrar cada vez más enfoques de análisis predictivos<sup>16</sup>.

Sin embargo, no es posible promover la innovación sin una comprensión cultural para superar las visiones del corto plazo y sin los esfuerzos de una amplia diversidad de actores, provenientes de distintos sectores -sean públicos o privados-. El fracaso de las políticas puede llevar al derroche de los recursos y al desaprovechamiento del potencial de muchas tecnologías prometedoras, debido a la negativa política para que el Estado incentive adecuados marcos jurídicos y regulatorias, así como la inversión de recursos públicos. Ante estos desafíos se requiere "(...) una construcción de ecosistemas innovadores que lleven a una asociación público-privada simbiótica y no parasitaria, lo cual será la clave para el despegue (...)" (Mazzucato, 2014, pág. 270) de estrategias para alcanzar de forma acelerada esta nueva normalidad post-virus.

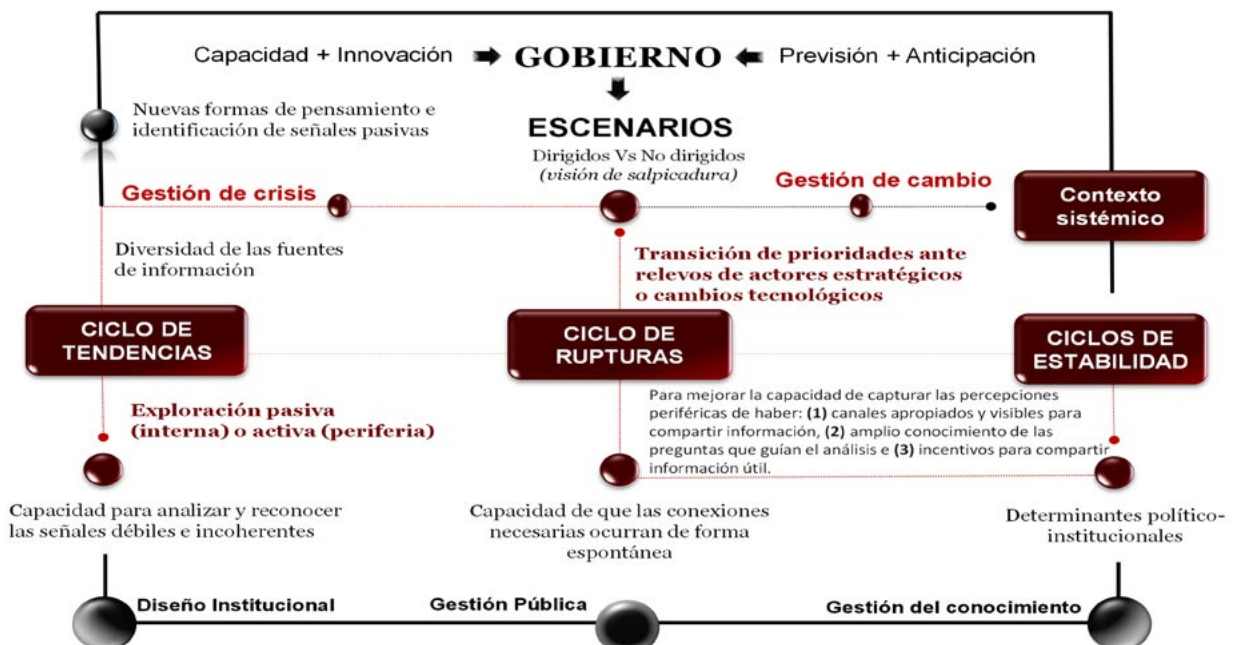
públicas requiere: partir de la transferencia de las buenas prácticas -y una comprensión de los factores que llevaron a experiencias fallidas-; apropiación y desarrollo de nuevas tecnologías -e incentivar la generación tecnológica-; y mejorar las capacidades y metodologías de aprendizaje, para llegar a una amplia diversidad de funcionarios públicos. Un esfuerzo que será en vano si no se atienden las necesidades de conectividad y se diseña un proceso paulatino en el cual los servicios públicos del Estado -a nivel nacional o local- se enmarquen en los modelos de gobierno digital.

En contextos de sistemas complejos, incertidumbres e interdependencias, el gobierno debe innovar en las formas de entender y operar en las crisis para generar las condiciones adecuadas del cambio, ello exige una lectura clara de las tendencias como también de los ciclos -y sus frecuencias- de rupturas a efectos de poder inducir ciclos de estabilidad que contribuyan alcanzar esas nuevas normalidades, ahora desde una interacción de equilibrios dinámicos (ver Diagrama N°6).

### Diagrama N°6. Complejidad, incertidumbres e interdependencias

Fuente: Elaboración propia

Un aprendizaje que desde las administraciones



<sup>16</sup> La innovación debe tener lugar en la misma base de la sociedad y en los valores que en ella subyacen, "(...) ningún Estado puede crear de la nada un conjunto de instituciones y valores que generen el dinamismo necesario para que se produzca una innovación autóctona elevada" (Phelps, 2017, pág. 433)

Equilibrios dinámicos que son posibles de alcanzar desde adecuados diseños institucionales, una gestión pública

competente y una gestión del conocimiento, combinación que asegura diversas formas de aprendizaje a partir de la adquisición de aptitudes de coordinación y creación de nuevas rutinas, basadas en la emergencia de nuevos valores y principios<sup>17</sup>.

La innovación institucional es el motor del progreso social, cualquier cambio que pueda generar beneficios potenciales para el cuerpo principal del sistema en el entramado institucional es precisamente la innovación, desde la cual es factible alcanzar los objetivos deseados en el presente, y los deseados en el futuro desde adecuadas políticas para atender las realidades presentes, inmediatas y potenciales; requiere a su vez de equilibrios dinámicos complejos, capaces de recombinar factores y ajustar oportunamente la distribución de diferentes recursos, según las necesidades del desarrollo social. Sin embargo, esta tarea no la puede realizar de forma aislada el Estado, es fundamental la construcción de redes diversas y dinámicas, asegurando una integración de enfoques, conocimientos, visiones y respuestas: una tarea impostergable que obliga a un encuentro necesario, urgente y estratégico entre las agendas de investigación de las administraciones públicas, las universidades, centros de investigación, entre otros (Hu, 2020).

Afianzar la innovación en los Estados no es una tarea fácil ni aislada, requiere de un dinamismo del gobierno para asegurar al personal de las administraciones públicas de un mínimo de conocimientos prácticos sobre el cómo se genera la innovación y sobre el cómo puede verse desalentada en diversos sectores que van desde la salud, la seguridad, la industria, entre otros. Una formación que a su vez contribuye a un enfoque sistémico de la complejidad en los asuntos públicos y privados, y en el que es vital un proceso reconceptualizar los modelos y lógicas de la regulación (Phelps, 2017, págs. 422-446)

Nos encontramos ante un proceso de transformación profunda y los diferentes centros de poder globales se están desplazando de

una manera muy rápida entre regiones. Los fenómenos actuales son complejos y traen consigo una reconfiguración profunda en la forma de hacer y entender el ejercicio del gobierno. La velocidad de los cambios pasa por encima de la capacidad de adaptación que poseen nuestras instituciones públicas, cada vez más es fundamental el aprender a gestionar las crisis como los cambios necesarios para la adaptación.

La gestión de los problemas del mañana se basa en la extrapolación de tendencias del pasado y del presente, al igual que los análisis predictivos de los ciclos de ruptura, es reconocer que las situaciones actuales se caracterizan por una serie de tendencias más o menos pesadas o emergentes, de las cuales no es posible librarse en un instante; no se trata de predecir eventos, sino de proporcionar pistas acerca de lo posible, probable y deseable ocurrencia de éstos, generando mapas de futuros ideales a manera de referencia; así como de preparación para las condiciones jurídico, institucionales, políticas y tecnológicas que requerimos -para una mejor preparación- (Miklos, Jiménez, & Arroyo, 2008, págs. 7-22)

No podemos obviar los avances en la inteligencia artificial que la era digital han traído y ponen a la disposición del Estado herramientas tecnológicas que facilitarán el trabajo de gestión y entendimiento, innovaciones que deben ser incorporadas de forma contundente en el aparato público para mejorar la gobernanza en general, nos enfrentamos a una brecha de la adaptación tecnológica en el sector empresarial y en las administraciones públicas, como entre estados que han podido integrarse de mejor forma a las economías digitales, favorecer la generación de condiciones y oportunidades para una sociedad cada vez más digital.

Desde el gobierno digital se fortalecen los procesos para garantizar el acceso a los servicios a toda la ciudadanía por medio de la digitalización, la simplificación de trámites y la reducción de requisitos en general, pero de forma esencial para conocer con mayor precisión las nuevas y dinámicas exigencias de la sociedad; sin embargo, la variable cultural será determinante en la medida de apropiación, aceptación y uso del gobierno

---

<sup>17</sup> La demanda de conocimientos y de aptitudes a su vez creará una demanda de aumento en la existencia y en la distribución de conocimientos, y la naturaleza de esta demanda reflejará percepciones corrientes sobre las ventajas de adquirir diferentes tipos de conocimiento (North, 2006, pág. 101)

digital<sup>18</sup>.

Recobrar la confianza en lo público, pasa por fortalecer la capacidad institucional del Estado para adaptarse y superar las visiones cortoplacistas que predominan, producto de los cambios de gobierno y visiones encontradas que no logran encontrar una salida negociada por la falta de consensos mínimos entre los diversos actores políticos (ver Diagrama N°7).

## Diagrama N°7. Gobernar en la complejidad y las incertidumbres

Fuente: elaboración propia

se encuentra ante la encrucijada del dios romano Jano, quién con posea una doble mirada hacia lados opuestos, encrucijada que nos lleva al peligro de mirar hacia un pasado idílico, aspirando a los logros de antaño, o por el contrario, se convierta en la previsión y anticipación del presente y del futuro, en una cuna de innovación tecnológica, donde el canto arrullador del *Big-data* sea armónico con las consideraciones éticas necesarias, un sueño inspirado en ese gran universo de información -o granja de datos automatizada-, la cual requiere de creatividad imaginativa para orquestar el conocimiento a fin de dar respuestas oportunas y disruptivas en tiempos de inmediatez e interconexión social<sup>19</sup>.



## La capacidad del ejercicio del gobierno

<sup>18</sup> Byung-Chul Han argumenta El Covid-19 está poniendo a prueba los sistemas en el mundo occidental en comparación con Asia, ello debido a que en los estados asiáticos: (1) tienen una mentalidad autoritaria, que les viene de su tradición cultural -confucianismo-, o al menos son renuentes y más obedientes en comparación con Europa; (2) en Asia hay una mayor confianza hacia el Estado, puesto que la vida cotidiana está mucho más organizada y estricta, y por ende (3) ello ha facilitado un modelo de vigilancia digital, de esta forma las epidemias no las combaten los virólogos y epidemiólogos, sino además los informáticos y los especialistas en macrodatos, con un ejército de cámaras provistas incluso de las más altas técnicas en reconocimiento facial. Un cambio de paradigma que el mundo occidental no ha asimilado. El Estado sabe por tanto dónde estoy, con quién me encuentro, qué hago, qué busco, en qué pienso, qué estoy comiendo, qué compro, adónde me dirijo. Es posible que en el futuro el Estado controle también la temperatura corporal, el peso, el nivel de azúcar en la sangre, etc. Una biopolítica digital que acompaña a la psicopolítica digital que controla activamente a las personas (Byung-Chul, 2020)

Gobernar en tiempos incertidumbres propios de la complejidad requiere un gobierno cercano no solo en su superficie discursiva, sino también en dar una respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad, por ello se requiere transformar el enfoque de prestación de servicios públicos desde un incremento mayor sobre el valor público, es pensar cada vez más en los beneficiarios y no en el ambiente de comodidad desde una oficina, para ello

<sup>19</sup> Esta cuarta etapa de la revolución industrial representa, la apertura de ventanas y oportunidades, que, junto con las tecnologías de la información, pueden ser aplicadas para dar soluciones directas a las necesidades operativas del Estado y ofrecen a la administración pública una infraestructura digital idónea para el manejo de los datos; así como, para la solución de conflictos a una velocidad nunca vista en la historia (Daum, 2018).

se requiere la incorporación permanente de mecanismos óptimos de mejora continua.

Es también avanzar hacia un gobierno abierto, el cual va más allá de la transparencia, sino que dependiendo de los temas de la agenda pública<sup>20</sup>, pero es reconocer que la diversidad de actores contribuye a una mayor gestión pública, siempre y cuando esta integración de actores tenga un valor estratégico para aportar.

Avanzar hacia un gobierno inteligente, en el cual las decisiones sean adoptadas por evidencia y no solo por el instinto político, tener una profesionalización mayor en la función pública, capaz de avanzar hacia análisis predictivos y modelajes de posibles alternativas de políticas públicas en un contexto intersectorial y en un marco de referencia global.

El gobierno digital permite fundamentalmente una capacidad de gestión ante los riesgos, asegurando la continuidad operativa, y una forma de comunicación cercana y directa, mitigando interacciones complejas propias de las crisis de salud, sociales, políticas, económicas, ambientales, de seguridad, entre otras. Sin embargo, esto seguirá siendo una tarea pendiente hasta tanto no se aseguren las condiciones de conectividad y de preparación a una sociedad virtual como bienes públicos fundamentales, de lo contrario estaremos ante nuevas brechas sociales.

Este nuevo mundo de oportunidades y de problemas ofrece opciones de repensar toda la arquitectura institucional, volviéndola mucho más flexible, en la que los equipos de trabajo multisectoriales sean cada vez más comunes, en contraposición a los diseños sectoriales, departamentales y ministeriales. Una estructura de lo público que implica más inclusión de diversas carreras profesionales, el trabajo por proyectos concretos y resultados en las políticas, con equipos pequeños intersectoriales motivados por sus contribuciones hacia objetivos más globales en pro del desarrollo del país: una apuesta incremental al valor de la innovación como

la estrella polar para navegar en tiempos de incertidumbres (Bracken, 2019).

Frente a estas tendencias hacia lo digital, especialmente en la era post-virus, entra en discusión el *rôle* ético del Estado en los procesos de automatización de la vida pública y privada; por ejemplo, en países como China, la apuesta enérgica por esta corriente en el sector productivo se está convirtiendo en uno de los principales mecanismos para recuperar la actividad económica y avanzar con pasos decididos por la reinención del mercado; abriendo así un abanico de escenarios<sup>21</sup>.

Dar un salto competitivo en el post-virus, pasa por tener una administración pública más que resiliente, capaz de dar respuestas oportunas en los tiempos correctos, garantizar la reducción de la complejidad regulatoria, operar en un marco de mayor coordinación, digitalización y cooperación entre instituciones público-privadas. Esto trasciende por mucho la vieja discusión ideológica sobre el tamaño del Estado, simplemente, la evolución del desarrollo tecnológico vuelve innecesario mantener grandes aparatos burocráticos y de tramitología para hacer que exista transparencia, justicia, equilibrios y facilidad para realizar inversiones, cobrar tributos o invertir en infraestructura pública. De la misma manera en que la robótica y la inteligencia artificial están sustituyendo a las personas en las fábricas, la gestión pública del futuro gozará de una suerte similar.

El marco jurídico es otro a factor neurálgico considerar en este proceso, los cambios son muy rápidos y la ley debe hacer cumplir su principio de adaptarse a las épocas, labor fundamental que siempre debe considerarse como parte de la transición hacia un modelo mucho más flexible y responsable. Sin embargo, el gran problema de nuestras instituciones no es la inestabilidad per se producto de las incertidumbres de nuestros tiempos, sino la inestabilidad debida al hecho

---

<sup>21</sup> Esta gestión estratégica de lo público requiere transmitir una claridad de ideas y proyectos sobre el comportamiento esperado y deseado en sociedades tecnológicas, e inclusive repensar nuestros modelos y formatos educativos, no solo para dotar de mayores condiciones y oportunidades a la ciudadanía en el mercado laboral, sino además para consolidar modelos de desarrollo sostenibles, capaces de abordar de forma sistémica las nuevas posibilidades a las que como sociedad podemos obtener.

---

<sup>20</sup> No todos los asuntos del gobierno pueden ser participativos e inclusivos, ni abrirse a redes estratégicas de participación, por ejemplo, los temas de seguridad requieren un ejercicio jerárquico en la toma de decisiones.

que no se realizan los cambios necesarios

Por ello, el ejercicio del gobierno tiene varios retos de cara al periodo post pandemia, entre ellos; garantizar la gobernabilidad y gobernanza democrática en medio de la revolución digital por la que se avanza y las nuevas realidades por las que le tocará atravesar a lo público, procurar el desarrollo sostenible de la nación en medio de retos ambientales irrefutables, y asegurar la equidad distributiva, después de comprobarse que la promoción del interés colectivo no puede quedar solamente en manos del mercado. Parte de ese pendiente para el futuro se ve en la necesidad de conciliar los tiempos de la administración pública para replantear la misión del Estado. Estos tiempos tienen que ver con planificar el futuro, gestionar el presente y evaluar el pasado (Oszlak, 2020).

Esta planificación del futuro pasa por comprender al nuevo mundo que está naciendo, el cual puede generar dinámicas que trascienden el marco de la globalización tal y como se conocía con anterioridad, el auge de movimientos políticos con características ultranacionalistas y autoritarias que buscan re-politizar a la ciudadanía sobre instituciones y normas que se daban por sentadas bajo la normalidad del orden liberal y que eran parte del consenso internacional hasta inicios del presente siglo (Sanahuja, 2019).

A lo anterior se debe sumar la crisis producida por la pandemia del Covid-19, que ha terminado de consolidar el regreso de la lógica inmunitaria entendida en el cierre sistemático de fronteras y el aislamiento social obligatorio, con todo lo que ello implica tanto para el comercio como para la población. Es así como resuenan aquellas palabras de Antonio Gramsci "el viejo mundo no muere, el nuevo tarda en aparecer" y en esos claroscuros surgen las improvisaciones y las ocurrencias, de ahí la importancia de la confianza a partir de la previsibilidad de nuestros tomares de decisión, la capacidad de las administraciones públicas y las reglas básicas de un sólido Estado de derecho, siendo una vez más ente rector que establece pautas fundamentales.

La necesidad que nace a partir de esta

reflexión es la de pensar en una nueva escala de valores o prioridades en el ejercicio del gobierno que, además, refuercen la democracia y la blinden de los peligros que la envuelven, no podemos caer en una democracia de emociones que sucumbe a la mayor de todas: el temor.

La expectativa de satisfacción de la ciudadanía con el sistema político y las decisiones adoptadas por cada gobierno es una construcción continua y no podremos avanzar sino aprendemos mejores formas proactivas de comunicación y de entendimiento entre ambos sectores. La comunicación de la gestión y de los procesos, es hoy más que nunca una cuestión impostergable desde las altas autoridades hasta los funcionarios públicos, coherencia en los objetivos, pero también en las razones del por qué y el para qué de cada acción pública.

Las unidades de cumplimiento de políticas públicas multisectoriales, de la mano de una agenda pública digital, vienen a desempeñar un rol que brinda certezas en medio de la incertidumbre de cara a los diversos panoramas que pueden visualizarse en el mediano plazo. Estas unidades han venido evolucionando con el tiempo y cuentan con características que permiten una mayor adaptabilidad a las demandas del aparato público; están a la par de los centros de toma de decisiones, tienen una curva de aprendizaje más corta que en épocas pasadas debido a la digitalización de la información, así como sistematización de las experiencias y permiten un mayor aprovechamiento de las nuevas tecnologías disponibles. Esto sin lugar, requiere de un compromiso de carácter político que trascienda lo meramente coyuntural y electoral, que en el caso de América Latina puede denominarse, como la consolidación de políticas de Estado (Oszlak, 2020).

Entre los dilemas más importantes durante este periodo de emergencia sanitaria, se encuentra el tener que pensar en elegir entre la salud y la economía. Las medidas de aislamiento necesariamente detienen la actividad económica de los países, por lo que el evidente impacto en las capacidades estatales para resolver tareas pendientes a la ciudadanía se vuelve cada vez más notorio.

Viejos problemas estructurales sin resolver como son la desigualdad o la pobreza, sumado a las nuevas brechas tecnológicas, exigen mejores servicios y espacios creativos para la innovación a partir de enfoques estratégicos con carácter abiertamente disruptivos. La proyección de contextos múltiples donde se integren variables de diversa índole, pero teniendo siempre claro que ese análisis constante y disruptivo pasa por la comprensión de los fenómenos exteriores, mismos que inciden directamente en cada realidad a lo interno.

#### IV. Gobernar en sociedades digitales

El *rôle* del conocimiento juega un papel fundamental en la construcción de nuevas narrativas pluralistas e inclusivas en el imaginario de lo público, nuevas lógicas y dinámicas se tornan parte indispensable de los procesos creativos que son necesarios para producir las ideas adecuadas y a la altura de los tiempos.

Enseñar a desaprender es menester para poder abrirse a concepciones que reten el malentendido sentido común tradicional y generen nuevos equilibrios entre lo público y lo privado, dando prioridad a las demandas que nacen cuando algo está terminando su ciclo y lo nuevo aún no surge por completo. Sin duda la prioridad parte por la formación en esquemas y categorías analíticas que se salen por completo de los patrones académicos tradicionales.

Nos encontramos ante un cisma fundamental: el periodo anterior a Covid-19 y la nueva normalidad que surgirá en la era post-viral de los grandes asentamientos urbanos, que aún no logramos entender o dibujar; en la cual estaremos atestiguando una dramática reestructuración del orden económico y social en el cual la forma de operar de nuestras economías se verá significativamente alteradas (Kevin & Singahi, 2020). Situación en la cual el Estado y los organismos internacionales deberán adoptar medidas de cooperación y de gestión del conocimiento para la generación e implementación de políticas nacionales, regionales y globales.

Estamos ante un experimento continuo sobre

nuestras capacidades y habilidades para gestionar crisis e inducir los diseños propicios para el cambio, en un complejo entramado de encrucijadas que se debaten entre alcanzar avances multiniveles progresivos y el estancamiento derivado por no actuar en los tiempos precisos.

Requerimos avanzar de forma lenta, pero decidida en al menos:

*la capacidad para aprender a resolver de forma constante los dilemas -presentes y futuros- en contextos complejos y efectos incierto, respuestas que requieren además ser adoptadas en un tiempo inmediato, pues su postergación incrementará la atrofia institucional y las amenazas potenciales<sup>22</sup>;*

*la solidez de los sistemas para contener y resistir los efectos de una crisis -sea cual fuese su naturaleza-; así como, la flexibilidad para su atención con enfoques de naturaleza multidisciplinarios y transdisciplinarios se requiere del conocimiento científico y especializado, pero también de la integración de diversas tecnologías disruptivas, incluso hasta el entender los comportamientos de la psicología social en contextos extremos<sup>23</sup>;* avanzar en aprender a gobernar en sistemas complejos;

*la confianza y credibilidad para asegurar un retorno a las nuevas normalidades, desde*

---

22 En entornos complejos, los gobiernos pueden no estar completamente capacitados para analizar una situación y calcular la estrategia óptima, por lo cual, se puede esperar a que adapten sus estrategias en el tiempo a partir de lo que consideran han sido efectivo. En contraposición, con sistemas complejos de apoyo para la toma de decisión, basados en modelajes alimentados por el Big-data, capaces de elaborar simulaciones de las propiedades emergentes de las interacciones entre los agentes; contribuyendo incluso a la predictibilidad de alineamientos nacionales e internacionales -teoría del paisaje-, las escisiones sociales y las probabilidades de respuesta de estructuras organizativas (Axelrod R. , 2003)

23 El aprendizaje emocional puede ser rápido, pero la condición de experto suele tardar mucho tiempo en desarrollarse. La adquisición de esta condición en tareas complejas se encuentra intrincada y lenta, porque ser un experto en un dominio no es una aptitud única, sino una gran serie de miniaptitudes. Los pocos movimientos que vienen a la mente son casi enérgicos y a veces creativos, pueden entender una palabra que nunca ha visto, y pueden encontrar una manera nueva de interpretar otra que resulta familiar (Kahneman, 2019, pág. 316) Estar preparado para afrontar las crisis y las nuevas normalidades es no poseer una única aptitud, es contar con un conjunto de aptitudes, pues podemos ser grandes expertos en unas y en otras principiantes; de ahí la importancia constante de la retroalimentación, la evaluación y la validez en generar equilibrios dinámicos.

políticas y estrategias locales y nacionales, como aquellas derivadas de interconexiones globales, ayudando así a las sociedades a insertarse y operar en estas nuevas normalidades, un proceso siempre complejo y difícil de equilibrios dinámicos, que dan paso a la generación de inteligencias colectivas<sup>24</sup>;

*un ejercicio de gobierno que trascienda exclusivamente de la administración de los asuntos públicos, con vocación predictiva, imaginación creativa y generación de acciones disruptivas capaces de adecuarnos a estos entornos cambiantes; y*

*una acción decidida y sostenible hacia la modernización y la reforma de la ingeniería institucional, donde el valor por la innovación pública y las alianzas público-privadas serán determinantes para modelar y alcanzar los proyectos futuros compartidos<sup>25</sup>.*

En este periodo de confusión, el bienestar de la población y la sostenibilidad pasan a ser base fundamental para la articulación de esfuerzos en aras de construir propuestas, fortalecer instituciones y blindar a la ciudadanía de las amenazas objetivas que comienzan a asomarse en el periodo después de la pandemia.

Esas realidades concretas muy relacionadas a problemáticas de tipo global: migraciones masivas, conflictos armados, cambio climático, hambrunas y nuevas posibles pandemias,

---

24 La *micro fallacy* -*microfalacia*- consiste en no haber entendido que en el mundo social lo que importa no son solo los individuos, sino también las interacciones y su correspondiente institucionalización. Los principales problemas a los que nos enfrentamos son producto de realidades interdependientes y conectadas ante los cuales son ciegos sus comportamientos individuales: insostenibilidad, riesgos financieros y, en general, aquellos que están provocados por una larga cadena interacciones derivadas de los comportamientos individuales que pueden no ser en sí mismos malos, pero sí en su desordenada agregación. No se trata únicamente de modificar los comportamientos individuales, sino de avanzar hacia nuevas configuraciones de interacción; por ello la necesidad de avanzar hacia inteligencias colectivas multidisciplinares y transdisciplinares (Innerarity, 2020, pág. 88)

25 La innovación y la extensión del florecimiento se ven debilitadas cuando muchos de los caminos y rumbos tomados en las arenas de la política y el mundo de los negocios vienen fijados por la política económica, cuando la formación de nuevas empresas y negocios se limita con mayores restricciones -sin comprender las complejidades interdependientes-, cuando los directivos se seleccionan entre una élite y con el propósito de negociar con el Estados y cuando el potencial laboral se enfrenta a estructuras jerárquicas que cierran toda puerta a la expresión de ideas innovadoras y todo incentivo a concebir tales ideas (Phelps, 2017, pág. 422)

todo dentro del esquema de adaptación que la administración pública deberá considerar, donde exista el acceso amplio e irrestricto al conocimiento que permitan prever, predecir y proyectar las necesidades, limitaciones y posibilidades de lo público.

La relevancia que adquiere la democratización de la participación ciudadana en el diseño y reestructuración estatal es alta, especialmente en momentos donde la falta de una idea de autoridad firme o refugio que sea guía y respaldo en medio de las dificultades no ha podido ser hallada a pesar de lo sucedido con el problema mundial que significó el virus (Ramonet, 2020), la inclusión de los nuevos grupos sociales en esta labor se convierte en un ejercicio de confianza, transparencia y seguridad que fortalece el ejercicio del gobierno en el presente y hacia el futuro.

Instituciones sólidas pero sensibles a las realidades internas de los grupos sociales que se encuentran en desventaja respecto a otros con mayores facilidades económicas, en la que los funcionarios cuenten con la adecuada preparación profesional y humana para tratar con calidad y eficiencia sus demandas, que gestionen haciendo uso de la tecnología y brinden respuestas en poco tiempo; una función pública que incorpore a la sociedad abrirá una serie de responsabilidades mutuas compartidas pero diferenciadas, que exigirán un trabajo conjunto, solidario y eficiente en el camino a la obtención de los objetivos y en la definición y alcance de una misión país, tal y como una sociedad abierta, pluralista y democrática lo demanda.

La participación ciudadana se encuentra también en procesos de innovación, en especial cuando estamos frente a nuevas conceptualizaciones de los espacios públicos y de sus expresiones en la sociedad digitalizada. Una participación orientada no solo en la información y en el ser partícipe de los asuntos públicos, sino en su capacidad de generar propuestas de innovación sin límites ni restricciones para las personas que buscan crear lo nuevo, así como resolver necesidades de la colectividad, individuales y empresariales -un *Design Thinking* participativo en la gestión pública-.

En la nueva era digital, los paradigmas



tradicionales para pensar en soluciones se encuentran obsoletos, de ninguna manera se puede pensar en resolver problemas sociales actuales producto de nuevas realidades, con enfoques clásicos y con modelos de sociedad industrial que en mucho distan de los contemporáneos, cuyas características, dinámicas e identidades son diametralmente diferentes.

El éxito de un *design thinking* bien aplicado radica en pensar abiertamente de forma disruptiva a través de una fractura en los paradigmas y los límites que el *sentido común* -de una sociedad- en una época estandarizó; implica salirse por completo de la lógica tradicional del pensamiento y hacer las cosas desde otras formas y posibilidades, esa es la pauta en cuanto a vanguardia y capacidades para superar diferencias, nuevos problemas y necesidades, en un mundo donde más del 80% de la población vivirá en las ciudades en los próximos veinte años.

Pensar nuevos diseños y plantear nuevas formas de hacer las cosas significa entre otras, el crear una empatía e inteligencia emocional con la diversidad social, es pasar de las competencias de contenidos a las competencias políticas de lógicas -para algunos denominadas habilidades blandas-, es mejorar la capacidad de observación integral para entender la volatilidad de los problemas o necesidades que requieren de respuestas públicas, al igual que institucionalizar mecanismos de gestión de conocimiento para el mejoramiento continuo asegurando la calidad y la eficiencia pública<sup>26</sup>.

Las ciudades inteligentes requieren de esas nuevas concepciones de la construcción de saberes porque lo que en el fondo se está llevando a cabo es una transición del modelo económico de la mano un nuevo orden social. La época de la revolución industrial que modificó el espacio y creó el dualismo campo-ciudad ahora está siendo superada por la revolución digital, con su propia lógica y reglas que marcarán una pauta en las dinámicas de convivencia sociales a las cuales estamos acostumbrados.

Estos nuevos asentamientos del futuro deben perseguir objetivos estratégicos junto con aquellos principios que estimulen el bienestar de todas las personas. Para ello el *big-data* es indispensable en el tanto, es esa enorme "granja de datos" que permite ser organizada con fines de servir mejor a la sociedad.

Existen múltiples usos de carácter estratégicos que se le pueden dar amparado a un adecuado manejo ético y protección de los datos, entre los cuales se incluye la gestión inteligente de servicios básicos, prevención en salud pública, economía, movilidad urbana, cultura, seguridad y ciber seguridad. Una correcta articulación entre todas estas áreas da como resultado una gestión vanguardista de las ciudades del futuro, donde se puede describir en cada área lineamientos guía como hoja de ruta a trabajar.

*Servicios básicos:* la creación de aplicaciones y plataformas ciudadanas para el mejoramiento constante y administración de estos servicios entre los diversos actores involucrados: sociedad civil, gobiernos locales y empresas encargadas de otorgar estos servicios. Es un avance también a manera de contraloría ciudadana en tiempo real sobre la calidad, manejo y eficiencia de estos. Dentro de estos se incluyen el agua, la energía, manejo de desechos, entre otros.

*Salud pública:* ya existen aplicaciones y sistemas digitales que utilizan los algoritmos para geolocalizar zonas o regiones a lo interno de los países y las ciudades en los cuales con la información existente en la nube sobre preferencias alimenticias de las personas, prácticas deportivas y estilos de vida, se han logrado desarrollar algoritmos inteligentes que después de analizar toda esa información, lanzan alertas sobre futuros y próximos riesgos para la salud de las personas que habitan un determinado lugar; ya sea por temas de alimentación, contaminación, estrés u otro tipo de circunstancia ambiental a la que se vea expuesta la población, siendo todo esto de gran utilidad para las autoridades de salud a la hora de planificar campañas médicas de prevención (Salud, 2020).

*Educación:* la digitalización en esta área ha sido total porque el Covid-19 ha obligado a

---

<sup>26</sup> Así es como el conocimiento evoluciona y se construye, los procesos creativos no pueden detenerse, al contrario, son en estos momentos la materia prima de una sociedad regida bajo el avance constante y rápido de nuevas ideas.

dar el salto. Las nuevas plataformas digitales con su constante innovación tecnológica traen consigo herramientas más atractivas para los procesos educativos y evitan la inversión de grandes cantidades de tiempo solamente en esta actividad. La flexibilización educativa y su correspondiente virtualización implica que mientras se está en un proceso de aprendizaje también se puedan realizar y dedicar suficiente tiempo a otro tipo de actividades igualmente significativas y, por lo tanto, no necesariamente si estamos estudiando, solo debamos dedicar el tiempo a ello o, al contrario, tengamos que asistir todos los días a un recinto para recibir lecciones por ocho o más horas o llevar materias fuera de nuestras preferencias. Está demostrado, el mercado hoy busca otro tipo de habilidades en las personas trabajadoras y en la dinámica clásica de los modelos educativos existentes, estos no están respondiendo a la realidad.

*Seguridad:* esta debe entenderse desde dos perspectivas a saber, la digital y el material, ambas deben ser una estrategia y caminar de la mano, haciendo un uso responsable de la tecnología para garantizar ciudades seguras. En el plano virtual los ciberdelitos son cada vez más frecuentes, hoy todo tipo de pagos u otro tipo de transacciones, negocios o acuerdos se pueden hacer en línea, haciendo casi obsoleto el uso del papel moneda incluso. La información sensible de gobiernos, personas y empresas están en la nube y eso genera riesgos importantes de seguridad y estabilidad para los países. La elaboración de políticas de seguridad ciudadana y cibernéticas son prioridad en las grandes metrópolis del presente-futuro.

*Movilidad urbana:* este es otro de los ejes clave para las ciudades del futuro, este avanza hacia la descarbonización y carbono neutralidad, los nuevos medios de transporte son independientes del uso de fósiles y le abren espacio a nuevas tecnologías y energías renovables donde el transporte público eficiente y ambientalmente responsable tiene prioridad. La doctrina del "carrocentrismo" está siendo superada incluso por nuevas formas economía compartida donde para desplazarse de un lugar a otro en el momento en que una persona lo desea no va a ser necesario ser dueño o comprar un medio de transporte, la tecnología llegó para facilitar

las cosas y ofrecer soluciones de movilidad y transporte mucho más efectivas y económicas para resolver las necesidades de las personas. Pero otro factor importante de la movilidad está relacionado con la calidad y seguridad de los espacios para que las personas transiten, donde sea criterios de funcionalidad y comodidad, sin dejar de lado el aspecto estético de los nuevos diseños urbanos.

*Cultura:* no menos importante en la constitución de las ciudades inteligentes, la articulación y desarrollo de la producción cultural; así como, su preservación a través del uso y aplicación de las tecnologías de la información. Repensar el espacio es repensar la historia y la cultura, para ello los esfuerzos conjuntos que puedan hacerse entre organizaciones sociales culturales, empresas privadas y gobierno son de gran relevancia para conservar el patrimonio cultural tangible e intangible de los pueblos, algo que abre oportunidades en otras áreas como el turismo cultural (Rizo, 2019). Las raíces culturales e históricas pueden ser detonantes para la innovación y la creatividad cuya correcta gestión la hace un motor dinamizador más de la diversidad, la tolerancia y la inclusión social.

*Economía:* el modelo productivo del siglo pasado está obsoleto. Nuevas formas de hacer negocios llegaron para quedarse y la especialización empresarial en áreas concretas es cada vez menos sostenible en tiempo. Una enseñanza relevante de la pandemia en términos empresariales y de negocios, es que, para sobrevivir en los tiempos de incertidumbre, las empresas deben reutilizar los conocimientos y experiencia acumulada a lo largo de los años con el fin de abrir las fronteras y diversificar su oferta productiva. Si antes tenías empresas solamente vendiendo servicios de transporte, hoy tienen la obligación impuesta por la realidad misma de ofrecer algo más que solo una solución de transporte donde el mundo digital.

De la misma manera con cualquier otra industria conocida, desde la alimentaria hasta la estética o farmacéutica, el tiempo de crear emprendimientos o empresas dedicadas únicamente a un solo producto para el mercado es sinónimo de fracaso, casos muy destacados de diversificación exitosa son Google, Tesla y Uber, donde

han trascendido del plano meramente tecnológico para ser hoy la vanguardia del tema de la movilidad urbana del futuro. Pero más allá de estos ejemplos, durante la pandemia, este concepto de reutilización del conocimiento ha sido puesto en práctica por otras industrias; por ejemplo, en el mundo de la cosmética empresas como NIVEA o L'Oréal, están produciendo desinfectante para manos debido a la gran demanda mundial por un lado y a la caída en las ventas de sus productos por otra (Georg von Krogh, 2020). De la misma forma el mundo de la economía digital -y economías digitales colaborativas- está cambiando y las nuevas maneras de trabajo se modifican bajo nuevas dinámicas y lógicas de un mundo más inestable de mayor movilidad y nuevos mercados por emerger.

Esto implica la necesidad de diseñar una estrategia nacional de inteligencia artificial, desarrollo tecnológico e inclusión social (Government, Smart Nation Singapore, 2020). Para volver a empezar después de este gran "reinicio" mundial producto de la pandemia, el pensamiento prospectivo y sistémico se vuelve imperativo para involucrar nuevas variables en los escenarios observados de cara al futuro próximo en diversas áreas. El comercio mundial, la cooperación internacional, la cuarta revolución industrial -tecnológica-, la profundización de las medidas de protección ambiental, el trabajo contra la desigualdad y la pobreza, son solamente unos de esos componentes para la construcción de lo nuevo.

Saber administrar esta red compleja llamada realidad para ponerla en diálogo y cooperación con la economía, la creatividad y la innovación son de los retos para los gobiernos, es casi como aprender a hablar un nuevo idioma indispensable para la histéresis de la sociedad. Este concepto hace referencia a la capacidad de conservar las propiedades básicas de una sustancia, en ausencia de su fuente creadora, noción más útil que el de la misma resiliencia, utilizado como concepto pre pandémico cuya referencia nos hace creer que podemos seguir igual después de una crisis si solamente nos sabemos adaptar, algo así como una especie de cambio donde después todo sigue igual (Ortega, 2020).

La crisis de salud global Covid-19 ha

demostrado que en definitiva las cosas de ninguna manera van a volver a ser iguales y efectivamente, se llevarán a cabo cambios estructurales importantes que requieren destrezas y capacidades trascendiendo solamente el plano de la adaptación. Punto de inflexión para el análisis prospectivo sobre el futuro del gobierno y la gestión pública.

Las ciudades inteligentes del futuro tienen múltiples desafíos, uno de ellos no mencionado es el de superar las cartografías clásicas del espacio que dividen a la población entre zonas "salvajes" y "civilizadas", esas que muestran muy marcadamente las divisiones entre clases sociales, algo históricamente naturalizado. Las nuevas formas de segregación urbana están relacionadas con las lógicas de ciudades privadas dentro de la ciudad, en las que las personas habitantes de ellas no les obliga a salir de su "burbuja" porque cuentan con todo lo básico para su supervivencia adentro, dichas circunstancias tienden a polarizar e irrumpir en la dinámica del contrato social tradicional. (Santos, Reinventar la Democracia: reinventar el Estado, 1999).

Las crisis amplían las bases del tejido de nuestras comunidades, el COVID-19 hizo evidente lo que era poco perceptible o simplemente le dábamos la espalda. Vivimos en sociedades a base de separaciones. Quizás estamos asistiendo a una recuperación de las barricadas sociales en las ciudades como un nuevo tipo preferido de frontera (los nuevos ghettos contemporáneos), ciudades ricas en experiencias que, sin embargo, no fomentan ni la formación de identidades estables ni ninguna forma de compromiso; y son las pandemias las que ponen a prueba ese tejido social para superar las crisis y adaptarnos al cambio.

Esta pandemia deja comprobado que vivimos en sociedades muy bien conectadas y a la vez, escasamente conectadas, el profundo desarrollo tecnológico trae consigo nuevas brechas relacionadas con el acceso a la información, tecnología, formación y empleo. Las prácticas de la nueva economía en la era digital logran colonizar el conocimiento de acceso público, empaquetarlo como servicio de dominio privado para luego valorizarla. La amplia disponibilidad del conocimiento no ha resultado en una sociedad del conocimiento

libre e igualitaria, sino a la formación de nuevos monopolios informáticos (Daum, 2018).

Aplicar una verdadera mirada prospectiva al futuro en un mundo pos-pandemia es tarea esencial para superar trasnochados paradigmas de la administración pública que operan solamente para resolver la inmediatez, sin alzar la mirada al mañana, grave error porque no da espacio para proyectar, planificar y proponer nuevos derroteros. Se requiere dejar de dar dirección política a la ciudad, mirando por el espejo retrovisor.

Alcanzar esta nueva perspectiva requiere una visión política orientada hacia el futuro, más allá de las pasiones electorales o partidarias, es recuperar la política por esencia y naturaleza propia y no por deformación, una política empeñada en resistir a que las acciones se conviertan o se muten en simples reacciones dadas por las pasiones y el clientelismo, una política que permita dar tránsito a los proyectos imperantes y concertados para avanzar en el desarrollo, sin reducirlos en puros discursos idealistas y utópicos. Es un llamado a superar el conformismo de la inacción por asegurar la permanencia en un cargo o una estabilidad bajo un régimen de la institucionalización de la mediocracia.

Sino se aprende a gobernar bajo nuevos estándares y paradigmas realmente marcados por la inclusión, la tolerancia, la participación y el pluralismo, las amenazas para la democracia serán cada vez mayores, comenzarán a manifestarse en movimientos con rasgos autoritarios, de una democracia jerárquica y sin derechos<sup>27</sup>.

La creación de nuevos equilibrios sociales es fundamental, según Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de CEPAL, la clase trabajadora ha sido la más golpeada con esta pandemia; su capacidad de ingreso, sus condiciones laborales, su exposición a focos de contagio, de la mano de todas aquellas pequeñas y

medianas empresas -las que más trabajo crean en la región latinoamericana-, algo que, sin duda, generará nuevas brechas sociales. Una vez que las débiles conexiones de estabilidad en las clases trabajadoras han sido erosionadas; pareciera ser que su recuperación se da mediante la promesa de restitución de supuestos privilegios raciales, religiosos y/o étnicos; surgiendo así los neopopulismos de derecha de corte autoritarios, xenófobos y racistas. De ahí que la gestión pública de las ciudades debe volcar sus ojos en interesarse enérgicamente en la moral de las vidas destrozadas por las crisis colaterales del COVID-19, y por mercados excluyentes enmarcados en las lógicas del hiperconsumo y del descarte, donde el valor de la vida misma ha pasado a ser parte de la misma lógica del mercado y puesto desfavorablemente en la balanza.

La construcción de ciudades en contextos digitales crea nuevos sectores excluidos dentro de la sociedad digital. América Latina arrastra graves problemas estructurales que le han impedido erradicar males como la pobreza extrema, mecanismos de distribución de la riqueza débiles; así como, grandes problemas de evasión fiscal, contrabando, hacinamiento urbano y corrupción. Tampoco se puede dejar de lado las nuevas fisuras sociales ocasionadas por el cambio climático y su impacto en los sectores menos favorecidos por los modelos de desarrollo tradicionalmente implementados por los gobiernos. La llegada de la era digital obliga al desarrollo de herramientas eficaces y transparentes de fiscalización y participación ciudadana de cara al combate de estos males con el fin de reducir su impacto y construir sociedades más equitativas.

En cuanto a las naciones latinoamericanas, las tendencias económicas y políticas en la arena internacional muestran un avance hacia bloques de poder regionales: estamos pasando de cadenas globales de valor a cadenas regionales y locales, no así hacia una globalización tal cual la conocíamos, cuya sincronidad espacio temporal fue destruida por la pandemia. Bloques como la Unión Europea ahora están pensando para ellos y muchas empresas están regresando a sus lugares de origen, no en busca de mayor eficiencia sino de resiliencia, dejando la

---

<sup>27</sup> La exigencia de un líder fuerte es una expresión de una sociedad que ha perdido la fe en la política y en sus instituciones; constituye, por tanto, una ciudadanía que renuncia a su participación y control sobre los asuntos públicos. Se abandona a la dirección de un liderazgo mesiánico capaz de sacarle de su frustración político-social, significa entonces, una pasividad e indiferencia casi absoluta sobre los asuntos públicos e incluso a expensas de sus derechos o del modelo de pesos y contrapesos democráticos.

enseñanza de que la integración económica latinoamericana y la cooperación deben ser de nuevo la bandera más importante para salir adelante de esta crisis, ese bloque se constituirá como la palanca estratégica de transformación, innovación y creatividad para las ciudades inteligentes del mañana.

La percepción del futuro siempre serán sombras proyectadas en la pared, lecturas que suelen encontrarse distorsionadas por las incertidumbres y los temores que estas generan, la innovación pública no es la panacea a viejos y nuevos problemas sociales; si bien es una forma inteligente para dar salida, de igual manera puede revertirse y crear nuevas y profundas desigualdades, como por ejemplo las brechas hacia una sociedad digital, la falta de criterios éticos en la construcción de algoritmos, o inclusive la falta de condiciones para un avance tecnológico.

El desafío entonces es el transitar entre asegurar los diseños institucionales adecuados y obtener los resultados necesarios a partir de la combinación de variables políticas que dan vida al sistema. La representación política se estructura de forma permanente entre una tensión dada por su construcción ideal y su praxis, una tensión sana que se materializa en la búsqueda de un interés público, de forma siempre crítica hacia las instituciones y sus actores, asegurando las aperturas necesarias para entender los tiempos de cambio, sus interpretaciones y posteriores reformas, en un proceso continuo de desconfianzas sociales y de innovación institucional. Ahora la incógnita es si preferimos: *¿gobierno de resultados o un gobierno de responsabilidades?*

En situaciones de crisis la sociedad siempre se encuentra más abierta a buscar alternativas que difícilmente en otros contextos no se habría pensado, más aún cuando existe una opción incapaz de canalizar los problemas y generar una respuesta que se perciba adecuada para atender la frustración social. La innovación pública obliga hoy más que nunca, a dar un paso al vacío, una prueba de fe para caminar por los mares de la indiferencia social, la falta de credibilidad y el temor derivado de las incertidumbres. La construcción de lo público ya no es un concepto estrictamente georeferenciado, requiere ser interpretado desde la sociedad digital, contribuyendo a tejer la


cohesión social y consensos en sociedades cada vez más fragmentadas.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (29 de agosto de 2018). La Nueva Gobernanza Pública y sus implicaciones para el análisis y la ejecución de la Política Pública. 1 - 27. San Pedro, San José, Costa Rica.
- Aguirrezabal, M. (2006). Algunas Precisiones en torno a los intereses supraindividuales (Colectivos y Difusos). *Revista Chilena de Derecho*, 33(1), 69 - 91.
- Arendt, H. (2018). *¿Qué es la política?* España: Paidós.
- Axelrod, R. (1976). *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. New Jersey: Princeton University Press.
- Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Bracken, M. (30 de Julio de 2019). *Gobernarte*. Obtenido de *Gobernarte*: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/mike-bracken-el-ciudadano-no-deberia-tener-que-proporcionar-al-gobierno-la-misma-informacion-dos-veces/>
- Byung-Chul, H. (22 de marzo de 2020). La emergencia viral y el mundo del mañana. *El País*, pág. Opinión. Recuperado el 28 de abril de 2020, de El país: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>
- Carrilo, F. (. (2001). *El Déficit de la Democracia en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL. (24 de 4 de 2020). *CEPAL*. Obtenido de *Acerca de la Gestión Pública*: <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Cruz, M. R. (2017). *¿Qué son las smart cities?* BBVA.
- Daum, T. (2018). *El capital somos nosotros, crítica a la economía digital*. San José: Uruk.
- De Vries, M. (2010). *The importance of neglect in*

- policy-making. Great Britain: IIAS International Institute of Administration Sciences.
- Gamble, A. (29 de abril de 2020). *El estado de bienestar y las políticas de austeridad*. Obtenido de OpenMind BBVA: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-estado-de-bienestar-y-las-politicas-de-austeridad/>
- Georg von Krogh, B. K.-M. (1 de junio de 2020). *MIT Sloan Management Review*. Obtenido de MIT Sloan Management Review: <https://sloanreview.mit.edu/article/lessons-in-rapid-innovation-from-the-covid-19-pandemic/>
- Giménez, L. (15 de octubre de 2019). *Gobernarte*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/instituciones-fuertes-la-piedra-angular-de-una-politica-publica/>
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Government, S. (7 de Abril de 2020). *Smart Nation Singapore*. Obtenido de Smart Nation Singapore: <https://www.smartnation.gov.sg/why-Smart-Nation/pillars-of-smart-nation>
- Government, S. (20 de abril de 2020). *Smart Nation Singapore*. Obtenido de Smart Nation Singapore: <https://www.smartnation.gov.sg/why-Smart-Nation/NationalAIStrategy>
- Gramsci, A. (2017). *Gramsci. Estritos Antología*. España: Alianza Editorial.
- Hu, X. (2020). Perspectivas de la Innovación de las Políticas Públicas en la República Popular China. *El Futuro de la Función Pública de Centroamérica y El Caribe* (págs. 1-13). Santo Domingo: Academia Nacional de Gobernanza China.
- Innerarity, D. (2009). *El futuro y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Kahneman, D. (2019). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Penguin Random House. Grupo Editorial.
- Kevin, S., & Singahi, S. (29 de Abril de 2020). *Beyond coronavirus: The path to the next normal*. Obtenido de McKinsey & Company: <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/beyond-coronavirus-the-path-to-the-next-normal>
- Kingdon. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Kiser, L., & Ostrom, E. (1982). Three Worlds of Action: A Metatheoretical Syntesis of Institutional Approaches. En E. Ostrom, *Strategies of Political Inquiry* (págs. 179-222). California: Sage.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias. 5 desafíos de cambio para una nueva década*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA Economía.
- Miklos, T., Jiménez, E., & Arroyo, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*. México: LIMUSA.
- North, D. (2006). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE, & EUROSTAT. (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. Bélgica: OCDE - EUROSTAT.
- Ortega, A. (8 de Abril de 2020). *Coronavirus: tendencias y paisajes para el día después*. España.
- Osborne, D. y. (1992). *Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Ostrom, E. (1991). *A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Bloomington: IN.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado después de COVID 19*. Obtenido de Youtube: <https://youtu.be/uH0DleKxRO4>
- Phelps, E. (2017). *Una prosperidad inaudita*. Barcelona: RBA.
- Ramírez, M. (2020). *Costa Rica ante la transición a una nueva normalidad. Vacuna para el sistema: caminos para Costa Rica después del COVID-19*, 37.
- Ramonet, I. (26 de Abril de 2020). *Le Monde Diplomatique*. Obtenido de Le Monde Diplomatique: <https://www.lemondediplomatique.cl/ante-lo-desconocido-la-pandemia-y-el>

- sistema-mundo-por-ignacio-ramonet.html
- Rizo, R. M. (21 de febrero de 2019). *esmartcity.es*. Obtenido de *esmartcity.es*: <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/comunicacion-smart-city-cuenca-importancia-necesidad-integrar-patrimonio-cultural-turismo-sostenible>
- Salud, R. C. (24 de febrero de 2020). *Red Centroamericana de Informatica en Salud*. Obtenido de *Red Centroamericana de Informatica en Salud*: <https://recainsa.org/covid-19-e-inteligencia-artificial-protoger-a-los-trabajadores-de-la-salud-y-frenar-la-propagacion/>
- Sanahuja, J. A. (2019). El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. En F. S. General, *América Latina frente a la reconfiguración global* (pág. 184). San José: Grafos S.A.
- Santos, B. D. (1999). *Reinventar la Democracia: reinventar el Estado*. Buenos Aires, Ciudad de México, Madrid: Sequitur.
- Santos, B. D. (2008). *Reinventar la democracia*.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process. *Political Research Quarterly*(49 (3)), 651-672.
- Schmitt, C. (2011). *Teoría del Constitución*. España: Alianza Editorial.
- Shafritz, J. (1988). *International encyclopedia of public policy and administration*. Colorado: Westview Press.
- Shepsle, K. (1986). *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*. New York: Penguin Group.
- Sloterdijk, P. (2014). *Die schrecklichen Kinder der Neuzeit*. Francfort: Shurkamp.
- Stiglitz, J., & Greenwald, B. (2015). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. México: Edición Cultural Paidós.
- Sunstein, C. (2014). *Semplice. L'arte del governo bel terzo millenio*. Milano: Serie Bianca. Feltrinelli.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New Jersey: Russell Sage Foundation - Princenton University Press.
- Vallespín, F. (28 de abril de 2020). *Universidad Autónoma de Madrid*. Obtenido de *Vieja y Nueva Política*: [https://www.uam.es/UAM/documento/1242690053161/Vieja\\_y\\_nueva\\_poli\\_tica.pdf?blobheader=application/pdf](https://www.uam.es/UAM/documento/1242690053161/Vieja_y_nueva_poli_tica.pdf?blobheader=application/pdf).
- Vargas, J. (2011). *Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. San José: AECID-Fundación Demuca.
- Vargas, J., & Sancho, R. (Diciembre de 2018). Tallar el Cetro Presidencial. *ICAP-Revista Centroamericana en Administración Pública*, 14-43.
- Webber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity. Time and Multiple Streams. En P. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (págs. 73-94). Boulder: Westview Press.



**Asociaciones Público-Privadas  
como solución a la necesidad  
de desarrollar infraestructura y  
servicios de calidad en  
Centroamérica**



# Asociaciones Público-Privadas como solución a la necesidad de desarrollar infraestructura y servicios de calidad en Centro América\*

Public Private Partnership programs (PPP) of the region, to ensure the structuring of projects under the best PPP practices.

**Recibido:** 30 de agosto de 2020

**Aceptado:** 13 de octubre de 2020

**DOI:** 10.3645/rcap79\_1

Investigador: Gustavo A. Ortiz Madrigal<sup>1</sup>,  
Universidad Autónoma de Centroamérica

## Resumen

Centroamérica presenta hoy un importante rezago en infraestructura. Se estima que los países de la región deberían por lo menos duplicar su inversión para mejorar la calidad en este rubro, pero la mayoría de los países presentan altos déficits fiscales lo cual sumado a la crisis generada por el COVID-19, hacen poco probable un aumento en la inversión pública en infraestructura en el mediano plazo. La experiencia y recursos financieros del sector privado ayudarían a cerrar esta brecha, pero para lograr involucrar al sector privado de una forma eficiente en el suministro de infraestructura y beneficiarse de la reactivación económica que generaría la misma, este artículo amplía en cómo es necesario fortalecer los programas de Asociación Público-Privada (APP) de la región, para asegurar la estructuración de proyectos bajo las mejores prácticas de APP.







## Abstract

Central America today presents a significant lag in infrastructure. It is known that the countries of the region should at least doubling their investment to improve the quality of their infrastructure, but most of the countries have high fiscal deficits which, added to the crisis generated by COVID-19, make it unlikely an increase in public's investment in infrastructure in the medium term. The experience and financial resources of the private sector would help to close this gap, but in order to involve the private sector in an efficient way in the provision of infrastructure and to benefit from the economic reactivation that it would generate, it is necessary to strengthen the

<sup>1</sup> Especialista en Infraestructura. Administrador de Empresas y Abogado por la Universidad Autónoma de Centro América. Máster en Finanzas de la Universidad de Cambridge y MBA con especialización en Finanzas del INCAE.

**\* Artículo original basado en documentos anteriores desarrollados por el autor.**

(Calificación en calidad y eficiencia)

Ranking en infraestructura por país		 Carreteras	 Aeropuertos	 Puertos	 Trenes	 Electricidad	 Agua
1	Singapur	90.9	95.5	90.85	80.1	100	96.8
59	Panamá	57.8	81.8	78.3	63.5	89	58.6
63	Costa Rica	33.0	62.6	48.5	-	93.5	84.1
79	Rep. Dominicana	61.6	68.8	65.3	-	91.3	48.5
90	El Salvador	52.6	57.7	40.2	-	90.9	42.1
99	Honduras	50.93	54.68	56.6	-	87	46.8
102	Guatemala	24.1	52.4	48.4	-	91.6	56.4
104	Nicaragua	53.8	45.1	36.4	-	81.2	41.2

## Introducción

Sin importar qué lugar del mundo visitemos, la infraestructura es la piedra angular del bienestar económico y social. La infraestructura sustenta el transporte eficiente de personas y productos; suministra servicios esenciales como agua, saneamiento y electricidad; provee espacios para la educación, salud y funciones judiciales; hace posible el comercio, entretenimiento y el ocio. Es decir, el nivel de calidad de nuestra vida gira en torno al nivel de calidad de infraestructura que tenemos.

En un país con carencias sostenidas de inversión en infraestructura, la competitividad económica termina por verse afectada. Se estima que para desarrollar la infraestructura que requiere el crecimiento de los países para el período 2016 a 2030, se requiere una inversión anual de aproximadamente US\$ 3,3 trillones, pero además se estima que el 75% de la infraestructura que deberá de existir en el año 2050 aún no se ha construido.

Esta “brecha” se ve incluso más desalentadora si se consideran los obstáculos fiscales y políticos que existen para proporcionar infraestructura esencial. Los ingresos del gobierno son restringidos y los gastos en el sector público están continuamente en la mira, en especial cuando se trata de “mega” proyectos que implican el uso de una cantidad significativa de fondos de los contribuyentes.

Según el Índice de Competitividad Global 2019 del World Economic Forum (WEF), Centro América y República Dominicana, presentan un rezago en infraestructura cuando se comparan con los países con la mejor infraestructura. En el cuadro 1 se puede observar la calificación por tipo de infraestructura para cada país de la región y una comparación con Singapur, que es el país que ocupa el primer lugar del ranking. Como puede observarse, existe un rezago en infraestructura muy importante en nuestra región.

### **Cuadro # 1 Situación de infraestructura en la región según el Índice de Competitividad Global 2019.**

*Fuente: Elaboración propia con datos de WEF (2019), basado en Ernest and Young (2018)*

Las mayores debilidades de la región se encuentran en las áreas de transporte y suministro de agua potable como lo muestra el informe del WEF (2019). Existen serios problemas de mantenimiento de la red vial y alto congestionamiento de las principales ciudades. Además de que, en aeropuertos, puertos y sistemas de trenes, la calidad y eficiencia del servicio no es la mejor. Una pobre infraestructura de transporte se traduce en problemas de congestionamiento vehicular, mayores costos de transporte, alto gasto en combustible, contaminación ambiental y pérdida de tiempo para la población, lo cual afecta su productividad y calidad de vida. Estos problemas de congestionamiento vehicular se deben principalmente a:

- Rápido crecimiento de la población y aumento de la urbanización.
- Crecimiento de las ciudades sin planificación. Inexistencia de sistemas eficientes de transporte de pasajeros y de carga. Alta tasa de motorización.
- Gran dependencia del transporte de carga en camiones.
- Inadecuado mantenimiento de la infraestructura existente.

De acuerdo con el Programa Estado de la Nación, solo en Costa Rica el costo de la pérdida de tiempo de los trabajadores en las presas del Gran Área Metropolitana representa el 4,3% del producto interno bruto (PIB). En promedio, cada habitante del centro del país gasta entre US\$2.000 y US\$3.000 al año en presas. Según el Estado de la Nación, urge cambiar de paradigma: mejor transporte público antes que más carreteras (La Nación, 2020).

El problema se agrava cuando se puede notar que la tasa de motorización de América Latina es una de las de más alto crecimiento del mundo, cerca del 4,5% anual. Se estima que la flota vehicular de la región se triplicará en los siguientes 25 años. Pero el problema no se da sólo en el transporte de personas, sino que, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el 70% de la carga en América Latina es transportada por medio de camiones.

Esto nos lleva a concluir que la motorización en la que se basa el transporte de personas y el comercio es insostenible en el tiempo, porque es imposible construir la cantidad de carreteras que la misma demandará en el futuro.

Por esto es vital realizar un cambio de paradigma tanto del transporte de personas como del transporte de carga cuanto antes, y entender que la única solución para evitar un colapso de las ciudades en un futuro no muy lejano es desarrollar sistemas de transporte eficientes. Siendo imprescindible el desarrollo de sistemas de movilidad inteligentes (integrados, con tecnología limpia, flexibles, eficientes y seguros), donde los buses y trenes (personas y carga) juegan un papel fundamental, permitiendo movilizar de forma rápida y confiable, gran cantidad de pasajeros, insumos y productos. Esto sin ocupar la gran cantidad de espacio que demandan los automóviles y camiones, y con una menor afectación al medio ambiente. Siendo esta la única solución para atender el desarrollo sostenible de nuestras ciudades.

Cuando se analiza las razones del rezago de infraestructura que presenta la región se pueden identificar 5 grandes causas, las cuales son:

### **1.1. Insuficiente inversión en infraestructura**

Se estima que la inversión en infraestructura en Latinoamérica debería de ser entre el 4% y 7% del PIB a largo plazo para alcanzar el nivel de infraestructura de países desarrollados. Históricamente ha sido del 2,8% en promedio. Esto significa que la región debería de duplicar su inversión en infraestructura para solucionar el rezago en infraestructura que hoy presenta. Globalmente, los países han invertido en promedio un 3,5% del PIB en infraestructura, China ha invertido un 8,6% y los países desarrollados de Asia un 4,6% del PIB. Cuando se comparan estas cifras con la inversión histórica de Latinoamérica, podemos entender fácilmente porque existe un rezago tan grande en nuestra región.

La mayoría de los países de Centro América presentan problemas de déficit fiscal y algunos altos niveles de endeudamiento, y la crisis desatada por la Pandemia del COVID-19

ha hecho más complicado aún el panorama. Es por esto que, en los últimos años, la mayoría de los países de la región están apostando a las Asociaciones Público-Privadas para atraer el capital del sector privado para el desarrollo de infraestructura.

Además, la inversión en infraestructura produce un importante efecto en el crecimiento económico a largo plazo que traería grandes beneficios a nuestros países. Esto porque la inversión en infraestructura disminuye los costos de producción, permite acceder a nuevos mercados, aumenta la vida útil del capital privado, hace posible aprovechar economías de escala, mejora la productividad laboral y ayuda a aumentar el capital humano a través de mejoras en educación y salud.

### **1.2. Ineficiente inversión en infraestructura**

No toda inversión en infraestructura conlleva siempre crecimiento económico. Esto depende de la eficiencia con que se realice la inversión, que a su vez está en función de factores como la selección de proyectos, la eficiencia en la adquisición y el control de la corrupción.

En la región abundan los casos de ineficiente inversión en proyectos de infraestructura, debido a temas de mala preparación de proyectos, inadecuada priorización de los mismos, toma de decisiones con base a criterios políticos y no técnicos, tendencia a iniciar construcción de proyectos sin tener las expropiaciones listas, pago de alto costo de construcción y temas de corrupción. Realizar una eficiente inversión en infraestructura conlleva poder construir más y mejores proyectos y darle mejor mantenimiento a la infraestructura existente y al haber problemas de falta de recursos en la región, el tema de saber administrar eficientemente los escasos recursos cobra especial importancia.

De acuerdo con el Banco Mundial, en América Latina se podría construir 35% más de activos, con el mismo nivel de inversión pública con mejoras en la planeación y selección de proyectos, optimización de costos y plazo de construcción y una mejor asignación de recursos entre infraestructura nueva y mantenimiento de la existente.

Es importante que los gobiernos tomen medidas no solo para aumentar la inversión en infraestructura, sino también para mejorar la eficiencia en que se maneja la misma y de esta forma hacer un mejor uso de los escasos recursos disponibles.

### **1.3. Mala planificación y gestión de la infraestructura existente**

En la región la planificación de largo plazo de la infraestructura ha sido ineficiente o casi inexistente. No existen planes de infraestructura de largo plazo (20 a 30 años) que respondan a una visión país y los que existen no han sido consensuados con la ciudadanía y el sector privado, por lo que terminan siendo planes que no se siguen en la práctica. No existe adecuada planificación de las ciudades por parte de los gobiernos centrales y municipalidades, y por lo tanto tampoco un adecuado diseño de los medios de transporte de acuerdo con el desarrollo planeado de las ciudades, por lo que no se logra una movilidad eficiente de las personas y del comercio.

La adecuada movilidad de una ciudad o un país depende de que haya una planificación de largo plazo de su crecimiento urbanístico y una integración de los medios de transporte necesarios para una ágil movilidad de las personas y el comercio. Pero esto ha sido manejado en nuestros países durante las últimas décadas sin criterios técnicos y tampoco ha existido una visión de largo plazo.

No se cuenta con sistemas adecuados para la administración de infraestructura, que permita planificar, administrar y desarrollar proyectos eficientemente. Generalmente no existe una evaluación de la gestión que realizan los administradores de la infraestructura. No existe una lista de proyectos prioritarios producto de un consenso país, ni la obligación de implementarlos, lo que hace que, con cada cambio de gobierno, cambien los proyectos y no se dé continuidad a los iniciados por el gobierno anterior.

La región se caracteriza porque la mayoría de los entes encargados de la administración de la infraestructura pública no tienen planes de mantenimiento eficientes que eviten el deterioro de esta por el uso, paso del tiempo

y por efecto de las condiciones climáticas.

Tampoco se acostumbra a presupuestar adecuadamente el costo que conlleva mantener en buen estado la infraestructura existente. Esto provoca que la infraestructura no funcione adecuadamente, se acorte su vida útil más rápidamente y que los costos de rehabilitación sean mayores.

El problema del inadecuado mantenimiento de la infraestructura tiene que ver con una mala gestión, falta de recursos para ejecutarla o la falta de control sobre la ejecución. Lo que tiene que ver que con la mala costumbre de los gobiernos de recortar los gastos de mantenimiento de infraestructura cuando existen problemas de escases de recursos. Este comportamiento se produce porque generalmente al no ser perceptible por la población en el corto plazo el efecto en el deterioro de por falta de mantenimiento, esto no tiene un costo político alto.

Es primordial contar con instituciones encargadas de la planificación y administración de la infraestructura que se rijan por criterios técnicos y gerenciales, con sistemas de gestión que permita dar seguimiento a la labor de administración que se realiza. Tiene que haber rendición de cuentas y supervisión por parte de la Contralorías Generales de los distintos países del cumplimiento de sus funciones. Es recomendable la participación del sector privado en la junta directiva de las mismas, para garantizar que las decisiones de las instituciones se basen en criterios técnicos y no en malas prácticas políticas.

### **1.4. Baja capacidad de ejecución de nuevos proyectos de infraestructura**

La mayoría de los entes encargados de ejecutar nuevos proyectos de infraestructura tienen problemas de ejecutar proyectos en forma eficiente y en el corto plazo. La mala preparación de proyectos especialmente en lo referente a falta de estudios de factibilidad rigurosos y la incapacidad de echar a andar los proyectos en el corto tiempo, hace que la ejecución de los proyectos dure demasiado en la región. A esto se suma los problemas de atrasos y sobrecostos por iniciar proyectos sin tener las expropiaciones listas, falta de coordinación con instituciones del estado para permisos y remoción de servicios

públicos, y demoras en el cumplimiento de las obligaciones de gestión ambiental y social de los proyectos.

### 1.5 Concepción antigua del papel del Estado en el suministro de la infraestructura

Hasta hace pocas décadas, globalmente la concepción común era que los Estados debían de encargarse de planificar, ejecutar, administrar y regular la infraestructura de los países. Esto ha cambiado, pasando el Estado a compartir tales tareas con el sector privado. En donde en los países más desarrollados, los Estados se concentran en planificar y regular, mientras que el sector privado tiene un peso muy importante en ejecutar los proyectos y administrarlos. Aún en la planificación y regulación se da una importante participación privada, por ejemplo, por medio de consultores asesorando a los Estados en la planificación, preparación, regulación y la supervisión de proyectos.

Este cambio se ha dado en busca de la privado en generación de energía es baja.

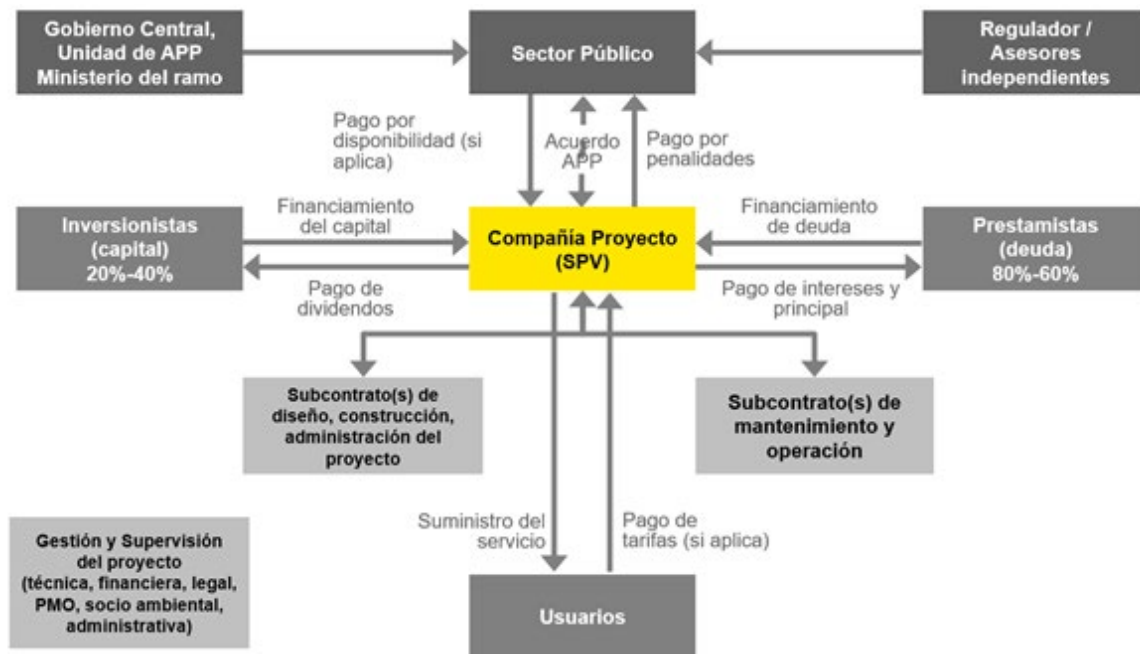
innovación, eficiencia, mayor transparencia y recursos financieros que provee la participación del sector privado en el suministro de infraestructura y servicios, lo cual hace mejorar la calidad y rapidez en que se construyen y administran, elevando también la calidad del servicio que recibe la ciudadanía. También ha influido de forma importante, que las necesidades de la nueva infraestructura son cada vez más complejas de diseñar, ejecutar y administrar, y generalmente el sector privado suele hacerlo más eficientemente.

La región en este tema es de muchos contrastes y aunque la concepción que había prevalecido hasta hace poco era que el Estado es el que se debe de encargarse de todo el ciclo del suministro de infraestructura, en los últimos años se ha dado una mayor apertura a que el sector privado participe más activamente. Por ejemplo, en generación de energía, el 72% de la capacidad instalada de la región es de plantas del sector privado, solo en Costa Rica la participación del sector



El avance en la calidad de la infraestructura

que presentan países como Chile, Colombia, Perú, México y Brasil, se debe en gran parte a que



han podido diseñar modelos exitosos de APP para la participación privada en el suministro de infraestructura. Pero no solo economías en desarrollo utilizan los APP como el mejor mecanismo para el suministro de infraestructura, los países desarrollados también lo hacen, porque generalmente es más eficiente que la contratación tradicional.

Si bien los recursos que aporta el privado para financiar las obras son un factor de mucho peso, la mayor eficiencia e innovación que aporta el privado, son igualmente importantes y hacen que los países puedan disponer de más y mejor infraestructura, desarrollada en menor tiempo.

## 2. Asociaciones Público-Privadas como modalidad de contratación de infraestructura y servicios

Una Asociación Público-Privada, es un acuerdo de largo plazo entre el sector público y un inversionista privado, para la construcción de obras de infraestructura o prestación de servicios, en el cual el inversionista privado asume un rol importante en la administración y mitigación de los riesgos del proyecto y en donde el pago al inversionista está ligado al cumplimiento de predeterminados estándares de servicio.

Las obligaciones que asume generalmente el inversionista privado en un APP, que conlleva

construcción de obra, son:

- Financiamiento: La estructura de capital común es 70% deuda y 30% capital. Donde la deuda representa un pasivo del privado y no del Estado (puede haber cofinanciamiento del Estado).
- Diseño.
- Construcción o Rehabilitación.
- Operación.
- Mantenimiento durante toda la vida del contrato.
- Devolución de la administración de los bienes al Estado en perfecto estado de conservación al final del contrato.

Un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo establece que cerca del 90% de la carga de contenedores de la región se transporta por medio de puertos desarrollados por medio de APP y que esta participación privada ha elevado la eficiencia y la productividad de los puertos, reduciendo los costos de transporte y aumentando el comercio y la competitividad. Se estima que tres de cada cuatro pasajeros de avión utilizan aeropuertos operados por medio de esquemas de APP. En el caso de carreteras, se estima que la rehabilitación y mantenimiento de carreteras desarrolladas por medio de APP son entre un 25% y 30% más bajas que en la contratación tradicional.

## Cuadro # 2: ¿Por qué existen las APP?

Fuente: Basado en Ernest and Young (2018) con datos de la Guía de APP del Banco Mundial (sf)

## Cuadro #3: Estructura típica de una APP

Fuente: Elaboración propia, basado en Ernest and Young (2018)

Es importante tener en cuenta los principales beneficios de la participación del sector privado en el suministro de infraestructura, como son:

a. *Eficiencia:* Estudios demuestran que las APP presentan mejora en la eficiencia en

la prestación de servicios públicos (calidad, cobertura, confiabilidad y tiempo). Además, las APP

Condiciones	Contratación tradicional	APP
Obligaciones del inversionista privado	Construcción	Financiamiento, diseño, construcción, operación y mantenimiento
Plazo del contrato	1-3 años (construcción)	15-30 años
Proveedor de recursos para la realización del proyecto	Gobierno	Inversionista privado (puede haber cofinanciamiento del Gobierno)
Endeudamiento del Gobierno	Generalmente sí	Generalmente no (puede ser cuando hay cofinanciamiento)
Aumento y aceleración de la inversión en infraestructura y servicios	No, generalmente hay problemas de falta de recursos	Sí, los recursos los aporta el Sector Privado
Transferencia de riesgos al privado	Generalmente no	Sí (diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento)
Incentivos para introducir nueva tecnología e innovación en infraestructura y servicios públicos	No	Sí
Incentivos para entrega a tiempo del proyecto y cumpliendo el presupuesto	No	Sí
Mantenimiento por el inversionista privado	No	Sí

presentan menores atrasos y sobrecostos que la contratación tradicional.

Tipo de Riesgo	Contratación Tradicional	APP
Diseño		
Construcción (sobre costo, atraso, especificaciones técnicas)		
Expropiaciones		
Operación y Mantenimiento		
Tráfico / Demanda		
Social y Ambiental		
Fuerza Mayor		
Financiamiento		

Escala:



Privado



Compartido



Público



b. *Innovación*: En una APP los activos o servicios se especifican en términos de resultados más que de productos. Es decir, se define lo que se requiere, en lugar de como se realizará. Esto permite al sector privado desarrollar soluciones innovadoras para cumplir con los resultados buscados. Por ejemplo: en un proyecto de alumbrado público se define el nivel de iluminación, pero no el tipo de luminaria a usar.

c. *Aporte de recursos financieros*: Al ser generalmente la mayoría de los recursos financieros provenientes del sector privado, esto no representa endeudamiento del Estado (puede haber cofinanciamiento del Estado) y le permite a este usar sus recursos para atender otros proyectos socialmente más urgentes y que difícilmente pueden ser financiados por el sector privado.

d. *Aumenta y acelera la inversión en infraestructura pública*: En vista de que su financiamiento proviene del sector privado en lugar de provenir del sector público, el cual generalmente es deficitario.

e. *Gestiona los principales riesgos del proyecto*: como diseño, construcción (sobrecostos, atrasos, no cumplimiento de especificaciones técnicas), financiamiento y mantenimiento entre otros.

f. *Asume el mantenimiento de la obra*: Se juntan en un mismo agente la construcción y mantenimiento del activo, generando un incentivo para que el activo se construya de la mejor forma. Produciendo que el proyecto se construya y se mantenga en buen estado de conservación durante todo el plazo del contrato y reduce el gasto del Estado por mantenimiento. Esta es una

diferencia fundamental con la contratación tradicional en nuestros países, en donde es común se contrate la construcción de una obra, pero el Estado conserva el mantenimiento, el cual generalmente no es el adecuado, haciendo que la infraestructura se deteriore al poco tiempo.

g. *Gestión eficiente del activo*: al establecerse en el contrato una serie de indicadores de desempeño que el proyecto deberá de cumplir, se crea el incentivo para que el servicio se suministre bajo estándares mínimos y de incumplirse los mismos se penalizará económicamente al privado y se le obligará a tomar las medidas necesarias para cumplirlos. El mayor "expertise" del privado en la administración de activos es especialmente valioso en tipos de infraestructura complejas de administrar como aeropuertos y puertos.

#### Cuadro#4: Contratación tradicional versus APP

#### Cuadro #5: Diferencia en distribución de Riesgos

Fuente: Elaboración Propia

### 3. Renovación de las APP en Centro América

Centroamérica presenta hoy una importante brecha en infraestructura y la mayoría de los países presentan altos déficits fiscales, lo cual sumado a la crisis generada por el COVID-19, hacen poco probable un aumento en la inversión pública en infraestructura en el mediano plazo. La experiencia y recursos financieros del sector privado ayudarían a cerrar esta brecha. Pero para lograr involucrar al sector privado de una forma eficiente en el suministro de infraestructura y beneficiarse de la reactivación económica que generaría

la misma, es necesario fortalecer los programas de Asociación Público-Privada de la región, para

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Fecha Ley APP	1998	2013	2010	2010	2016	2019	2020
Unidad de AP	CNC	PROESA	ANADIE	Unidad de APP Ministerio o Finanzas	Dirección General de Inversiones Públicas	Secretaría Nacional de APP	Dirección General de APP
Competitividad para desarrollar APP (Infrascope 2019)	72	73	74	66	63	60	55
Aprobación del Contrato APP por Congreso	No	Si	Si	Si	Si	No	Si

asegurar la estructuración de proyectos bajo

las mejores prácticas de APP y de esta forma atraer a los mejores inversionistas privados y financiadores.

A excepción de la generación de energía, la participación del sector privado en el suministro de infraestructura en la región ha sido históricamente baja, a pesar de que muchos de los países tienen leyes de APP desde hace tiempo. Mucha de la resistencia al cambio para una mayor participación del sector privado en el suministro de infraestructura, se debe a temas ideológicos, desconocimiento de las ventajas que trae la participación del sector privado, grupos de poder tratando de defender su status quo y temas de corrupción al tratar de seguir manejando el desarrollo de obra pública por medio de contratación tradicional.

Pero también tiene que ver con que las Asociaciones Público-Privadas son una nueva forma de contratar infraestructura y servicios, la cuáles son complejas de estructurar y administrar. Por lo tanto, es lógico, que cuando se inicie un programa de APP, los Estados no cuentan con el personal, conocimiento y la experiencia necesaria. El principal problema que ha presentado la región para el desarrollo de las APP, es que no se han implementado programas bien estructurados que promuevan la participación del sector privado en el suministro de infraestructura.

La principal debilidad está en no contar con Unidades de APP que cuenten con todos los recursos necesarios (humanos, técnicos y financieros) y que funcionen como entes técnicos de muy alto perfil. También que los proyectos no siempre cuentan con estudios de factibilidad y estructuraciones de calidad. Además de que no se le ha dado a las Asociaciones Público-Privadas el debido reconocimiento ante la sociedad de la importancia que tienen como modalidad para el suministro de infraestructura. El futuro desarrollo de las APP en la región depende de implementar programas de Asociaciones

Público-Privadas muy sólidos, constituir Unidades de APP competentes y hacerse acompañar por consultores expertos en la estructuración e implementación de los proyectos.

En los últimos años hemos visto como las APP han tomado impulso en Centro América y República Dominicana. Esto principalmente porque los países de la región han visto en las mismas, una forma de atraer el sector privado al suministro de infraestructura y beneficiarse de la innovación, eficiencia, mayor transparencia y recursos financieros que provee la participación del mismo. Así podemos ver como recientemente Panamá y República Dominicana han aprobado leyes de APP.

### **Cuadro # 6 Estado de las APP en la región**

*Fuente: Elaboración Propia*

Desarrollar un programa de APP eficiente es fundamental para atraer la inversión privada, financiadores y a los mejores inversionistas.

Es importante tener presente que un esquema exitoso de APP no se desarrolla de la noche a la mañana y se toma años en hacerlo. Generalmente es necesario lograr que varios proyectos se adjudiquen, obtengan financiamiento, se construyan e inicien operaciones, para lograr desarrollar el conocimiento necesarios y las condiciones mínimas para hacer que los proyectos se estructuren y administren eficientemente.

Es importante considerar que cuando se estructura una APP, más que un proyecto constructivo se está estructurando un Negocio, que se basa en la explotación de una infraestructura o un servicio, y para que este sea viable comercial y financieramente, la estructuración del mismo y la distribución

de sus riesgos tiene que hacerse de tal forma que haga que sea atractivo para el sector privado y

1.Marco regulatorio que promueva el desarrollo de las APP	6.Asesoría de calidad al Estado	12.Eficiente administración de contratos de APP
2.Contar con Unidad de APP competente	7.Voluntad política y liderazgo para impulsar firmemente el programa de APP	13.Alcanzar una adecuada distribución de riesgos
3.Desarrollo de un portafolio atractivo de proyectos	8.Capacidad financiera del Estado	14.Atraer a fuertes inversionistas privados
4.Contar con estudios de factibilidad de calidad	9.Necesidad de elaborar un Plan Nacional de Infraestructura que incluya las APP	15.Estabilidad económica y política
5.Estructuración de APP que sean técnica, comercial, financiera, legal y socio ambientalmente viables	10.Desarrollo de mercados financieros locales	16.Buscar solución anticipada a los principales problemas que se presentan en la implementación de un programa de APP
	11.Licencia social	

que esté dentro del apetito de las instituciones

financieras. Debe recordarse siempre que sin financiamiento no existe proyecto, no importa que tan

bueno sea técnicamente el mismo, y dado que en las APP las instituciones financieras generalmente financian entre un 60% y 80% del costo de inversión, es vital asegurarse de hacer "bancables" los proyectos. Esto hace que, en las APP, la estructuración financiera sea tan importante como la estructuración técnica del proyecto.

Siempre debe de tenerse en cuenta que conseguir financiamiento de cientos de millones de dólares para un proyecto de infraestructura que se financia bajo modalidad "Project Finance", es complejo y toma mucho tiempo lograr el cierre financiero del mismo (9 a 12 meses). Igual de importante es considerar que los recursos para el financiamiento de este tipo de proyectos son escasos y que hay que competir por ellos con distintos proyectos en diferentes países.

Cuando se desarrolla un programa de APP en un país, nunca se debe olvidar lo complejo que es para un inversionista privado tomar la decisión de participar en una licitación internacional para desarrollar un proyecto de infraestructura en países en desarrollo como los de nuestra región, donde muchas veces no operan y no conocen a profundidad. En donde los gobiernos están aprendiendo los elementos que se requieren para que las APP funcionen eficientemente; y existe un riesgo político y económico alto (solo Panamá tiene grado de inversión). De ahí lo importante de que los Estados se preocupen por desarrollar

proyectos sólidamente estructurados y en desarrollar un mercado de APP según las mejores prácticas internacionales, que atraigan a los mejores inversionistas y financiadores.

Debe aprenderse de las experiencias de modelos de APP de países más desarrollados, aplicar las mejores prácticas internacionales y hacerse acompañar de consultores expertos que cuiden de los intereses del Estado, para reducir la curva de aprendizaje y la probabilidad de cometer errores, que en materia de infraestructura siempre son muy costosos.

Principales factores para el desarrollo de un programa eficiente de APP

Se han identificado 16 factores que son fundamentales para el desarrollo de un programa eficiente de Asociaciones Público-Privadas. Es difícil que un país que inicia un programa de APP cumpla con todos, pero lo importante es tener claro que estos elementos son necesarios para alcanzar un mercado eficiente y buscar desarrollarlos en el menor plazo posible.

#### **Cuadro # 7: Principales factores para el desarrollo de un programa eficiente de APP**

Fuente: Elaboración Propia

#### **Factor # 1: Marco regulatorio que promueva el desarrollo de las APP**

El principal elemento es contar con un marco regulatorio claro que permita el desarrollo de las APP incorporando las mejores prácticas en la materia. Este marco regulatorio debe promover la inversión privada, la bancabilidad de los proyectos, facilitar la inversión extranjera y buscar la transparencia en la estructuración y ejecución de los proyectos.

Es vital que el marco legal brinde seguridad jurídica para que los inversionistas se sientan lo suficientemente confiados en invertir en una APP. Una de las mayores preocupaciones de los mismos es el riesgo de que se trate de cambiar o no se respeten las condiciones pactadas en los contratos arriesgando su inversión. Al ser las APP contratos de muy largo plazo, generalmente 30 años, y los períodos presidenciales de 4 años en la mayoría de los países, esto hace que el inversionista privado deba de tratar durante la vida del contrato con por lo menos 8 gobiernos distintos, con diferentes ideologías y pensamientos hacia las APP. Por esto es importante que el programa de APP se diseñe para perdurar en el tiempo y que se blinde para que los cambios de gobiernos e ideologías no lo afecten.

Al ser la seguridad jurídica y estabilidad económica de un país una de las mayores preocupaciones de inversionistas y financiadores, es importante que exista mecanismos eficientes de compensación al inversionista privado cuando se producen eventos extraordinarios que rompen el equilibrio económico financiero del contrato (por ejemplo: fuerza mayor, actos del gobierno, cambios imprevistos en las condiciones económicas) afectando la rentabilidad esperada del inversionista bajo la que se estructuró el contrato, la cual queda plasmada en el modelo financiero que forma parte del contrato.

También debe haber un mecanismo de compensación para el inversionista privado y financiadores, en caso de que el Estado decida dar por terminado el contrato de forma unilateral o si se presenta un evento de fuerza mayor que impide seguir con el mismo. Es vital la existencia de mecanismos ágiles para la resolución de conflictos que permitan resolver diferencias en poco tiempo.

Es muy importante para los bancos

financiadores, que estos tengan derecho de intervención ("step in rights") si la compañía proyecto incumple las condiciones del financiamiento o está en un incumplimiento del contrato que pueda llevar a la rescisión del mismo. El derecho de intervención les permite a los bancos tomar el control de la compañía proyecto para buscar un nuevo inversionista privado que asuma el proyecto y lo finalice con éxito.

En la mayoría de los países de la región se requiere la aprobación del Congreso para desarrollar una APP, esto no es recomendable porque tiende a politizarse de forma negativa un proceso que debería ser técnico y objetivo. Es mejor que se establezca un mecanismo de valoración objetiva de la conveniencia de desarrollar un proyecto por medio de APP fuera del Parlamento, y que el Ministerio de Hacienda sea el ente encargado de valorar los riesgos fiscales de las APP y llevar el control de los mismos. Se pueden establecer límites legales a los niveles de compromisos firmes y contingentes que puede asumir el país por contratos de APP.

Es importante la regulación de las iniciativas privadas y que el proceso de admisión, valoración y licitación sea totalmente transparente y promueva la competencia. Estas se tienen que evaluar con la misma rigurosidad que una iniciativa pública y la participación de firmas consultoras expertas en su revisión y validación de su viabilidad, es vital para proteger los intereses del Estado. La experiencia internacional es que solo un pequeño porcentaje de las iniciativas privadas llega a implementarse. Es primordial para asegurar calidad de las mismas, que se establezcan los estudios de factibilidad que se deberán de presentar, los aspectos mínimos que deben de abarcar, así como los requisitos que deben de cumplir los consultores que los realizan. En algunos países se cobra el costo de revisión de las iniciativas privadas por asesores de la Unidad de APP al oferente, de tal forma que esta cuente con los recursos para evaluar adecuadamente las mismas.

Una fuerte institucionalidad y una adecuada coordinación entre todas las instituciones públicas que deberán de participar en la aprobación e implementación de los

proyectos (Unidad de APP, Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio del ramo, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Seguridad, Municipalidades, entidades de servicios públicos, etc.) es vital para una rápida y ágil ejecución de los proyectos.

## **Factor # 2: Contar con una Unidad de APP competente**

Es fundamental contar con una Unidad de APP que se encargue de liderar la promoción y estructuración de los proyectos. La misma debe ser un ente técnico muy profesional, permanente, apolítico, administrado con criterios gerenciales y visión de largo plazo. Las funciones de una Unidad de APP varían de país a país, pero generalmente cubren: promoción de las APP, creación de cartera de proyectos, estructuración de proyectos junto a consultores expertos, licitación de proyectos y administración de contratos. Aunque no es regla general la existencia de una Unidad de APP, la misma tiene las ventajas de que permite desarrollar "expertise" en la materia, procesos y documentación estandarizada, mejores prácticas y equipos especializados.

La Unidad de APP debe de contar con los recursos (humanos, técnicos y financieros) para planificar, estructurar y administrar proyectos viables. Debe ser un ente experto en definir, priorizar, estructurar y administrar proyectos de infraestructura complejos. La misma no tiene que contar con una organización grande, porque trabaja con consultores en la estructuración de los proyectos y en la gestión de los contratos. Pero si necesita una estructura mínima permanente que sea muy técnica y eficiente.

Desarrollar un equipo humano capacitado, motivado y mantenerlo en el tiempo, es uno de los principales retos de constituir una Unidad de APP. Una alta rotación impide el desarrollo de personal especializado, que en materia de APP es sumamente escaso y difícil de formar. El mayor desafío de un programa de APP, es como lograr constituir una Unidad de APP competente, que se rija por criterios técnicos y que no se vea afectada por las malas prácticas políticas.

El proceso de estructuración y contratación del inversionista privado debe ser un proceso

transparente y competitivo que busque asegurar la eficiencia técnica y financiera del proyecto, disminuir los costos y tiempos del proceso, atraer al mayor número posible de inversionistas con la experiencia y capacidad necesarias, y buscar el mejor costo de contratación para el Estado.

Otros elementos importantes que debe de tener la Unidad de APP son:

Contar con fuerte apoyo político.

Personal técnico de alto nivel (ingeniería, finanzas y legal entre otras áreas) con una adecuada remuneración para retener el "know how" de la institución.

Guías y procesos definidos para la contratación de estudios de factibilidad, estructuración de proyectos, licitaciones y administración de contratos. Es importante que se desarrollen "check list" de los elementos mínimos que se deben de cubrir la estructuración de proyectos, para asegurar que se cumple con las mejores prácticas en APP.

Carteles de licitación y contratos de APP estandarizados que tengan claridad de funciones y responsabilidades entre las partes. Proceso de licitación bien definido, con plazos razonables, transparente y con criterios de evaluación claros y objetivos.

Los comités de selección para evaluar ofertas de consultores y desarrolladores tienen que ser técnicos, objetivos y transparentes. Es importante que los miembros se comprometan a seguir un código de ética que evite cualquier acto de corrupción.

Los cronogramas de estructuración, licitación y ejecución, deben de ser realistas y buscar la participación de empresas consultoras y desarrolladoras internacionales. Plazos muy cortos para presentar ofertas (menores a 2 meses) y requisitos administrativos complejos, dificultan la participación de jugadores internacionales. Es importante que haya un plazo razonable (por lo menos 1 mes) entre la fecha límite establecida para aclarar dudas y la fecha de presentación de ofertas, que permita a los postores poder preparar sus ofertas después de tener claras todas las

condiciones de la licitación.

Debe haber claridad en el resultado o servicio que se estará contratando por medio de la APP y en la forma que se evaluará el mismo por parte del Estado.

Los riesgos fiscales que conllevan las APP por compromisos firmes y contingentes, se consideran y valoran en la etapa de estructuración, al igual que los demás riesgos del proyecto.

Se da una continua evaluación y monitoreo de los proyectos para asegurar que estos cumplen los objetivos y beneficios para los cuales se estructuraron.

Existe una política de mejora continua y de generación de mejores prácticas producto de los aprendizajes en las estructuraciones y administración de contratos.

Se da una capacitación continua de alto nivel para desarrollar "expertise" en el equipo. Tener una política de total transparencia y cero tolerancia a actos de corrupción es vital para generar credibilidad en el programa de APP.

Una APP conlleva una relación de muy largo plazo entre todos los "stakeholders" involucrados en el proyecto, por lo que es importante se establezca un adecuado canal de comunicación entre todas las partes involucradas que permita la cordial y eficiente comunicación de las partes.

Como las Unidades de APP cuando inician operaciones no cuentan con experiencia en la implementación de proyectos, es importante que se hagan acompañar por consultores expertos no sólo en la estructuración y adjudicación del proyecto, sino durante todo el ciclo del mismo, para asegurar que los proyectos se construyan y operen, según lo planeado en la estructuración del proyecto.

### **Factor # 3: Desarrollo de un portafolio atractivo de proyectos**

Es necesario contar con un portafolio de proyectos importantes, que se renueve permanentemente con la introducción de nuevos proyectos, que permita atraer a postores internacionales de calidad. Tiene que

haber una cartera de proyectos prioritarios a desarrollar por medio de APP, a la cual se le debe dar seguimiento en el tiempo, sin importar los cambios de gobierno que se den. Esto es importante porque habrá muchos proyectos que su estructuración comenzará en un gobierno, pero la ejecución se hará en el siguiente.

Es vital que los primeros proyectos se implementen exitosamente para generar confianza en el programa de APP en el propio gobierno, el sector privado y la población en general. Por eso es mejor comenzar con proyectos pilotos que sean sencillos de estructurar e implementar, para comprobar que el esquema diseñado para las APP funciona adecuadamente y generar confianza en el mercado.

### **Factor #4: Contar con estudios de factibilidad de calidad**

Los estudios de factibilidad técnicos, financieros, legales y socioambientales deben ser de alta calidad, para que permitan respaldar los procesos de licitación y generen confianza en los inversionistas y financiadores, de la viabilidad de los proyectos.

Es importante tener claro que un estudio de factibilidad depende del "expertise" del consultor que lo ejecuta. Si los estudios no son lo suficientemente buenos, el riesgo de entrar en un proyecto no viable o que requiera un costo muy alto de valoración para decidir si participan en la licitación, es muy alto para los potenciales inversionistas, lo que podría hacer que estos prefieran no participar y busquen otros proyectos que si tienen los estudios adecuados.

La Unidad de APP debe tener guías que establezcan los elementos mínimos que deben de contener los estudios de factibilidad para asegurar estudios de calidad. También es vital que se cuente con los recursos financieros para contratar estudios a consultores internacionales, los cuales no son baratos, pero es importante comprender que esta inversión es necesaria para asegurar proyectos bien estructurados.

### **Factor #5: Estructuración de APP que sean técnica, comercial, financiera, legal y socio**

## **ambientalmente viables**

El error más común cuando se inicia un programa de APP, es ver los proyectos como meros proyectos constructivos de una contratación tradicional, sin considerar que una APP es en realidad la estructuración de un Negocio, que tiene que ser técnica, pero también comercial, financiera, legal y socio ambientalmente viable para poder implementarse exitosamente.

La estructuración de una APP conlleva el diseño del modelo de negocio, la estructura financiera y distribución de riesgos, que hacen que el proyecto sea comercialmente viable y "bancable". La estructuración generalmente se materializa en un modelo financiero que, valida la viabilidad financiera del proyecto, un pliego de condiciones y un contrato, que se usarán para licitar el proyecto y contratar al inversionista desarrollador.

Es importante entender que, para el éxito de un proyecto de APP, este se tiene que estructurar buscando seis objetivos principales, todos de igual importancia:

Satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía: debe siempre tenerse presente que el destinatario final de las APP es la ciudadanía que será la usuaria del proyecto y la que finalmente determina la demanda del proyecto.

Solución técnicamente eficiente: se tienen que alcanzar los requerimientos técnicos mínimos que hacen que el proyecto cubra eficientemente las necesidades que el proyecto busca satisfacer. Siempre se debe de tener en cuenta que la solución a diseñar, debe de estar dentro de un presupuesto que haga que el proyecto sea comercialmente viable y estar adecuadamente dimensionado acorde con la demanda prevista durante la vida del contrato.

Alcanzar la viabilidad comercial: Los riesgos del proyecto y su rentabilidad, tienen que ser atractivos para que un inversionista privado tenga interés en desarrollar el proyecto, según las mejores prácticas de las APP.

Lograr su bancabilidad: las entidades financiadoras tienen que estar de acuerdo con la distribución de riesgos y las condiciones

del proyecto a financiar. Dado que un proyecto de infraestructura al momento de buscar su financiamiento no está construido ni operando, el financiamiento se basa en gran parte en los estudios de factibilidad. De ahí que es primordial que los mismos sean realizados por firmas consultoras de prestigio internacional, para darle confianza a inversionistas privados y financiadores. En un financiamiento modalidad "Project Finance" como que no hay recurso contra el desarrollador o este es limitado, el riesgo del proyecto es un riesgo que afecta directamente a los bancos. Por lo que los mismos revisan con sumo cuidado la distribución de los riesgos del proyecto.

Proyectos ambientalmente viables: es vital asegurarse que el proyecto cumple con los estándares nacionales ambientales y de las instituciones financieras. Además de contar con un plan para manejar y mitigar los impactos negativos del proyecto en las comunidades ubicadas en el área del proyecto. El riesgo ambiental es muy importante para los bancos, que no quieren que su imagen sea vea afectada por problemas de este tipo en los proyectos que financian.

Conseguir la alineación de intereses entre el inversionista privado y el Estado: lo anterior es fundamental en una APP a fin de garantizar el éxito del proyecto. Protegiendo siempre los intereses del Estado bajo las mejores prácticas de APP.

Un proyecto mal estructurado, será un proyecto que será poco atractivo para inversionistas de alto nivel, es seguro que tendrá serios problemas en su implementación y difícilmente conseguirá financiamiento para su desarrollo.

### **Factor #6: Asesoría de calidad al Estado**

Es importante el acompañamiento de firmas consultoras de prestigio internacional en los estudios de factibilidad, la estructuración y ejecución de los proyectos. Esto facilitará la incorporación de las mejores prácticas, permitirá replicar experiencias exitosas y traer estructuras novedosas de otras latitudes, generando confianza a los inversionistas y financiadores.

La mayor desventaja que tienen las APP es que son difíciles de estructurar y administrar, pero

aquí es donde la participación de asesores de alto nivel es vital para lograr proyectos que se estructuren y administren bajo las mejores prácticas, y se protejan de la mejor forma los intereses del Estado.

Los consultores tienen como objetivo principal estructurar proyectos técnica, comercial y financieramente viables, que sean “bancables” y que presenten la menor cantidad de problemas en su implementación. La participación de estos les permite a los gobiernos negociar con el sector privado en igualdad de condiciones. Los consultores aportan a los procesos de APP, experiencia, mejores prácticas, objetividad, transparencia y credibilidad en la viabilidad de los proyectos.

Es vital que el equipo que asesora al Estado en la estructuración del proyecto esté compuesto por especialistas en las áreas de: ingeniería, finanzas, leyes y socioambiental, con amplia experiencia en valoración y estructuración de APP. Como es difícil que una empresa tenga “expertise” en todas estas áreas, generalmente se forma un consorcio entre diferentes empresas para reunir los recursos y experiencia necesarios. Es importante siempre tener en cuenta que la estructuración del proyecto conlleva el desarrollo del modelo de negocio, el tipo de contrato, la distribución de riesgos, la definición técnica, financiera, legal y socioambiental del proyecto.

Por esto es fundamental que los asesores tengan esa visión de negocios y financiera, y que el principal objetivo de su asesoría es estructurar un proyecto viable desde todo punto de vista según las mejores prácticas de APP, que sea atractivo para potenciales inversionistas y financiadores, protegiendo siempre los intereses del Estado. Hay veces que se comete el error de contratar asesores con “expertise” enfocado solamente a la parte de ingeniería, que no dominan la parte financiera y de negocios, lo cual puede conllevar que se caiga en el error de estructurar un proyecto muy bueno desde el punto de vista técnico, pero que no reúne las condiciones para ser un proyecto comercial y financieramente viable, haciendo que el proyecto sea un fracaso.

Las principales funciones de los asesores en una APP se pueden resumir en:

a. Convertirse en el asesor integral que

vela por los intereses del Estado en la estructuración de la APP.

b. Validar la viabilidad del proyecto (técnica, comercial, financiera, legal y socioambiental) y coordinar la estructuración del proyecto.

c. Proponer el mejor esquema técnico, financiero y legal para el desarrollo del proyecto.

d. Preparación de pliego de licitación y contratos necesarios.

e. Proponer el factor de competencia de la licitación, el mecanismo de pago para remunerar al desarrollador privado y los indicadores de desempeño que deberá de cumplir el proyecto.

f. Desarrollar la estrategia de promoción del proyecto ante la ciudadanía y potenciales desarrolladores.

g. Coordinación junto con el Estado el proceso de licitación y evaluación de ofertas.

h. Asesorar al Estado en las negociaciones con los inversionistas privados.

En algunos países, se establece que el costo de los estudios y la estructuración del proyecto es reintegrado a la Unidad de APP, cuando se adjudica el mismo, cargando dicho costo al proyecto. Lo que le permite contar siempre con un fondo con recursos suficientes para hacer estructuraciones de calidad.

### **Factor #7: Voluntad política y liderazgo para impulsar firmemente el programa de APP**

Las autoridades gubernamentales deben tener la voluntad política para respaldar e impulsar los programas de APP ante todos los actores involucrados (públicos y privados) y construir un “track record” de apoyo a estos procesos. Este apoyo político del gobierno, tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso, es altamente valorado por inversionistas y financiadores a la hora de valorar un proyecto. Se necesita un ministro o alto funcionario dentro del gobierno que se convierta en el “campeón” de promocionar la implementación del programa de APP. Este debe ser diseñado para que persista en el tiempo y que cambios de gobiernos o de ideologías no lo afecten.

### **Factor #8: Capacidad financiera del Estado**



Los gobiernos deben estar preparados para efectuar los aportes patrimoniales requeridos para cubrir el costo de los estudios factibilidad y estructuraciones de los proyectos. Esta inversión es necesaria para asegurar la estructuración de proyectos exitosos. Los costos por expropiaciones y remoción de servicios públicos también representan inversiones importantes que deben ser debidamente presupuestadas por el Estado. El mecanismo de pago al socio privado en una APP puede provenir de cargos al usuario, pago del gobierno con base al uso o disponibilidad de la infraestructura o servicio, o una combinación de ambas modalidades.

Es muy común que los gobiernos busquen nuevas fuentes de financiamiento para el suministro de infraestructura por medio de APP, a través del cobro a los usuarios por el uso de la misma. Pero debe tenerse en cuenta que habrá proyectos que requerirán cofinanciamiento del Estado. Es decir que el proyecto no es autofinanciable por sí solo con los cobros que se hacen a los usuarios y por lo tanto se requiere de un aporte del Estado para reducir la inversión del desarrollador privado y/o un pago periódico del Estado al proyecto para aumentar los ingresos del mismo, de tal forma que el proyecto alcance un rendimiento que sea adecuado para compensar las obligaciones y riesgo que asume el desarrollador.

Por ejemplo, los proyectos de trenes de pasajeros generalmente no son autofinanciables, porque requieren grandes inversiones de capital y la tarifas por objetivos de planificación urbana, se tienen que fijar bajas para que las personas los usen como un sistema de transporte masivo, por lo que normalmente requieren un cofinanciamiento del Estado para que el proyecto sea financieramente viable.

Es vital que se eduque a la población que los apoyos financieros del Estado a los proyectos de APP, no es una ayuda al desarrollador privado, sino a los usuarios, que de otra forma tendrían que pagar una mayor tarifa o no podrían verse beneficiados del proyecto, porque sin el cofinanciamiento el mismo no sería viable.

#### **Factor #9: Necesidad de elaborar un Plan**

#### **Nacional de Infraestructura que incluya las APP**

Es importante desarrollar un Plan Nacional de Infraestructura de largo plazo que incluya una lista de proyectos prioritarios a desarrollar por medio de APP y darle seguimiento al cumplimiento de los mismos. Las APP han demostrado ser una muy buena opción para desarrollar tanto proyectos de transporte (carreteras, trenes, aeropuertos y puertos), como proyectos de energía, servicios públicos (agua y saneamiento, telecomunicaciones, alumbrado público y tratamiento de desechos sólidos) e infraestructura social (oficinas públicas, hospitales, centros educativos y centros correccionales) entre otros, por lo que las APP tienen que ser incorporados como un mecanismo formal con que cuenta el Estado para el suministro de infraestructura.

Debe establecerse un proceso de evaluación claro de cuando un proyecto debe hacerse por medio de APP o Contratación Tradicional, que garantice objetividad y transparencia en el análisis.

#### **Factor #10: Desarrollo de mercados financieros locales**

Es importante desarrollar las condiciones para que las multilaterales y la banca internacional puedan financiar fácilmente los proyectos, lo cual es de especial importancia en los primeros años del programa de APP, dado que la banca local generalmente no cuenta con experiencia financiando proyectos de APP bajo modalidad Project Finance.

Esta es una técnica de financiamiento por medio del cual se puede captar deuda de largo plazo solo con el respaldo del flujo de caja generado por el proyecto mismo.

Generalmente se financian proyectos de largo plazo, principalmente de infraestructura, los cuales conllevan un alto costo y un largo período de recuperación. Se constituye un SPV o sociedad de propósito especial, cuyo único objetivo es financiar, construir y operar el proyecto, sin poder realizar otros negocios ni asumir nuevo financiamiento. Generalmente el aporte de capital de los promotores del proyecto es bajo (20% a 40%) y se usa un alto apalancamiento (80% a 60%), donde la

estructura de financiamiento necesaria para la realización del proyecto, será pagada exclusivamente con el flujo de caja que generará la explotación del propio proyecto y la única garantía de los financiadores son los flujos y los derechos sobre los activos del proyecto.

A través de participaciones en estos financiamientos liderados por multilaterales y bancos internacionales, la banca local irá desarrollando el conocimiento de cómo financiar este tipo de proyectos, lo que permitirá que se llegue a generar poco a poco un mercado de financiamiento local. Lo cual conllevará que haya financiamiento en moneda nacional, lo que es importante para evitar el riesgo de devaluación en los proyectos.

Una de las etapas más difíciles del desarrollo de un programa de APP es lograr que los proyectos iniciales consigan financiamiento.

Cuando los primeros proyectos logran financiarse, construirse e iniciar operaciones, se empieza a generar confianza en el sector financiero de la viabilidad del programa, lo que hace que surjan mayores entidades dispuestas a financiar nuevos proyectos. Es vital que los potenciales financiadores sientan que el programa de APP cuenta con un fuerte marco legal que protege a inversionistas y financiadores, y que existe un sólido apoyo político y de la ciudadanía al mismo.

En los últimos años debido a las mayores regulaciones que Basilea III le impone a la banca, se le exige mayores requerimientos de capital y calce de plazos, esto ha hecho que el financiamiento de proyectos de APP sea menos atractivo para los bancos, por el largo plazo y altos montos de recursos que requiere este tipo de proyectos. Esto ha producido que se desarrollen nuevos mecanismos de financiamiento por medio del mercado de capitales (bonos de proyectos, fondos de infraestructura de deuda o capital, titularizaciones), lo cual permite conseguir financiamiento de largo plazo y a tasa fija, aprovechando las necesidades de inversión de largo plazo de los fondos de pensión y aseguradoras.

El esquema más común de la participación del

mercado de capitales en el financiamiento de infraestructura, es que un grupo de bancos financian la etapa de construcción por medio de un préstamo sindicado y cuando el proyecto ya está operando, el proyecto se refinancia, emitiendo bonos en el mercado de valores, cancelándose el préstamo bancario. Después de que el proyecto ha iniciado operaciones, el riesgo de construcción que es el principal riesgo del proyecto ha pasado y con un récord histórico de ingresos, el perfil de riesgo del mismo cambia totalmente, lo que le puede permitir al desarrollador privado obtener mejores condiciones de financiamiento en el mercado de valores, que el préstamo inicial que financió la construcción.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, en América Latina los inversionistas institucionales administran carteras con US\$ 2,7 billones de inversiones (cerca del 50% del PIB regional), pero invierten menos del 1% de sus activos en infraestructura. Se considera que podrían invertir entre un 3% y 7% de las carteras administradas lo que significaría una cantidad enorme de recursos para financiar la brecha de infraestructura en la región. Pero para lograr que los fondos de pensión, inversión y aseguradoras inviertan en infraestructura, se tienen que lograr desarrollar las condiciones necesarias (regulación, institucional, conocimiento, incentivos) para que los mismos vean los proyectos de infraestructura como una clase más dentro de sus activos de inversión.

### **Factor # 11: Licencia social**

Lograr satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía es vital para el éxito del proyecto. Nunca debe olvidarse que es por y para ella que se crea la APP. Conocer sus expectativas y necesidades, y lograr administrarlas adecuadamente, es vital para el éxito del proyecto. De ahí la importancia de una adecuada socialización de los proyectos. Es necesario que los proyectos se estructuren considerando a todos los "stakeholders" y que las personas vean que los proyectos realmente generan crecimiento y desarrollo en sus comunidades. La comunicación oportuna y el darles a conocer los beneficios de los proyectos a desarrollar, reducirá el riesgo de conflictos posteriores. Es importante que, en caso de haber partes afectadas negativamente, se

evalúe como puede aminorarse el impacto que produce el proyecto y se implementen planes de mitigación efectivos al respecto. También es importante desarrollar un programa de educación continua sobre los beneficios de las APP a las instituciones estatales, población y sector privado, para que se desarrolle el conocimiento y apoyo necesario en todo el país a esta nueva forma de suministrar infraestructura.

Las protestas sociales contra los proyectos de APP generalmente se deben a la falta de conocimiento de la población de los beneficios del proyecto, a que no se ha considerado adecuadamente los intereses de las personas afectadas, cobro de tarifas elevadas con relación a los beneficios del proyecto (ejemplo: ahorro en tiempo en una autopista de peaje), afectaciones al ambiente y falta de transparencia.

Es importante que se comuniquen los principales supuestos y conclusiones de los estudios en que se basa la estructuración del proyecto, para que ciudadanía pueda sentirse segura de que el proyecto ha sido adecuadamente estructurado y el proceso ha sido transparente.

### **Factor #12: Eficiente administración de contratos de APP**

La administración eficaz de contratos de APP conlleva un monitoreo constante del proyecto y velar porque el inversionista privado y el Estado cumplan sus obligaciones. Especial énfasis debe hacerse en revisar que el servicio se presta de forma continua y cumpliendo los estándares de desempeño establecidos en el contrato. De no ser así, debe establecerse las sanciones correspondientes y exigir al socio privado el cumplimiento inmediato. También es muy importante un constante monitoreo de los riesgos del contrato, el manejo de las renegociaciones de contratos y la entrega de la administración de los activos al Estado al vencimiento del contrato.

Es imprescindible comprender que la administración de contratos va mucho más allá que la pura supervisión técnica del proyecto. Conlleva además el monitoreo y control de la parte financiera, riesgos, administrativa, legal y socioambiental del proyecto. Por ejemplo,

una solicitud de modificación del contrato, generalmente conlleva una revisión del modelo financiero para valorar el efecto que tiene la misma en los resultados financieros del proyecto. De ahí lo importante que cuando se nombre un gestor y supervisor del contrato para ayudar a la Unidad de APP en la administración del contrato, el mismo sea experto en gestión y supervisión de proyectos en todas las áreas que conlleva una APP, y no un solo una firma de ingeniería supervisora de los aspectos técnicos.

### **Factor # 13: Alcanzar una adecuada distribución de riesgos**

Debe darse una apropiada identificación, medición y distribución de riesgos entre el socio privado y el Estado acorde a las mejores prácticas de APP. Es vital entender que una asignación eficiente de riesgos no conlleva trasladar todos los riesgos del proyecto al inversionista privado, sino solo aquellos que éste puede asumir de mejor forma que el Estado. Si se le trata de asignar riesgos que el desarrollador privado no tiene la capacidad de administrar, el proyecto no conseguirá inversionistas ni financiadores que tengan interés en el mismo, porque de materializarse el riesgo este no tendrá la capacidad de asumirlo, afectando la viabilidad del proyecto. La regla en la distribución de riesgos debe de ser que el riesgo quede en la parte que puede administrarlo de la mejor manera y al menor costo.

Por ejemplo, para hacer los proyectos de carreteras de peaje "bancables", por la incertidumbre que hay sobre la demanda futura la cual depende de varios factores difíciles de pronosticar a largo plazo, es usual que los Estados apoyen estos proyectos asumiendo parte del riesgo de demanda por medio de una garantía de ingreso mínimo anual garantizado (IMAG). El IMAG garantiza un ingreso mínimo anual al proyecto, que cubre el servicio de la deuda por el plazo del financiamiento. Se activa sólo en los años en que los ingresos reales sean menores que los garantizados y se paga únicamente la diferencia.

Esto le permite al proyecto eliminar el riesgo de demanda para los bancos, que es un riesgo que las entidades financieras generalmente no están dispuestas a asumir y que el socio

privado no tiene la capacidad financiera de tomar, y con esto se logra hacer “bancables” este tipo de proyectos. Como compensación al IMAG, se suele establecer un Mecanismo de Repartición de Ingresos. Este es concebido como una especie de seguro, en donde la prima consiste en trasladar al Estado, parte de los ingresos mayores a los proyectados, si los ingresos se elevan por encima de un nivel predefinido en un año, entonces el exceso de ingresos es compartido entre el Estado y el Concesionario por partes iguales. Esto hace que haya una mejor distribución de los riesgos del proyecto de acuerdo con la capacidad de administrarlos de cada parte.

La identificación y distribución de riesgos es uno de los primeros análisis que se hacen en la estructuración del proyecto y es uno de los más importantes, porque va a determinar las obligaciones y riesgos que asume cada parte en el proyecto, que se terminarán plasmando en el contrato de APP.

#### **Factor # 14: Atraer a fuertes inversionistas privados**

Entre más experimentado y fuerte sea el inversionista privado, será más fácil que el proyecto consiga financiamiento y tendrá menores problemas en su ejecución. La experiencia y capacidad del socio privado (gerencial, técnica y financiera) es uno de los principales elementos en el éxito de una APP. Las entidades financieras valoran con mucho cuidado el inversionista privado que tendrá a cargo desarrollar el proyecto, ya que saben que su experiencia y capacidad es vital para que el proyecto se logre implementar según lo planeado.

Existen dos elementos que siempre deben considerarse a la hora de valorar al inversionista privado:

a. La experiencia y capacidad del mismo

en desarrollar proyectos del mismo tipo y tamaño. El socio privado debe ser un experto en financiar, construir y operar proyectos de la misma clase al que se licita y su experiencia debe ser en proyectos del mismo tamaño o más grandes. Por ejemplo, se requieren diferentes capacidades para desarrollar y gestionar un aeropuerto local que uno internacional.

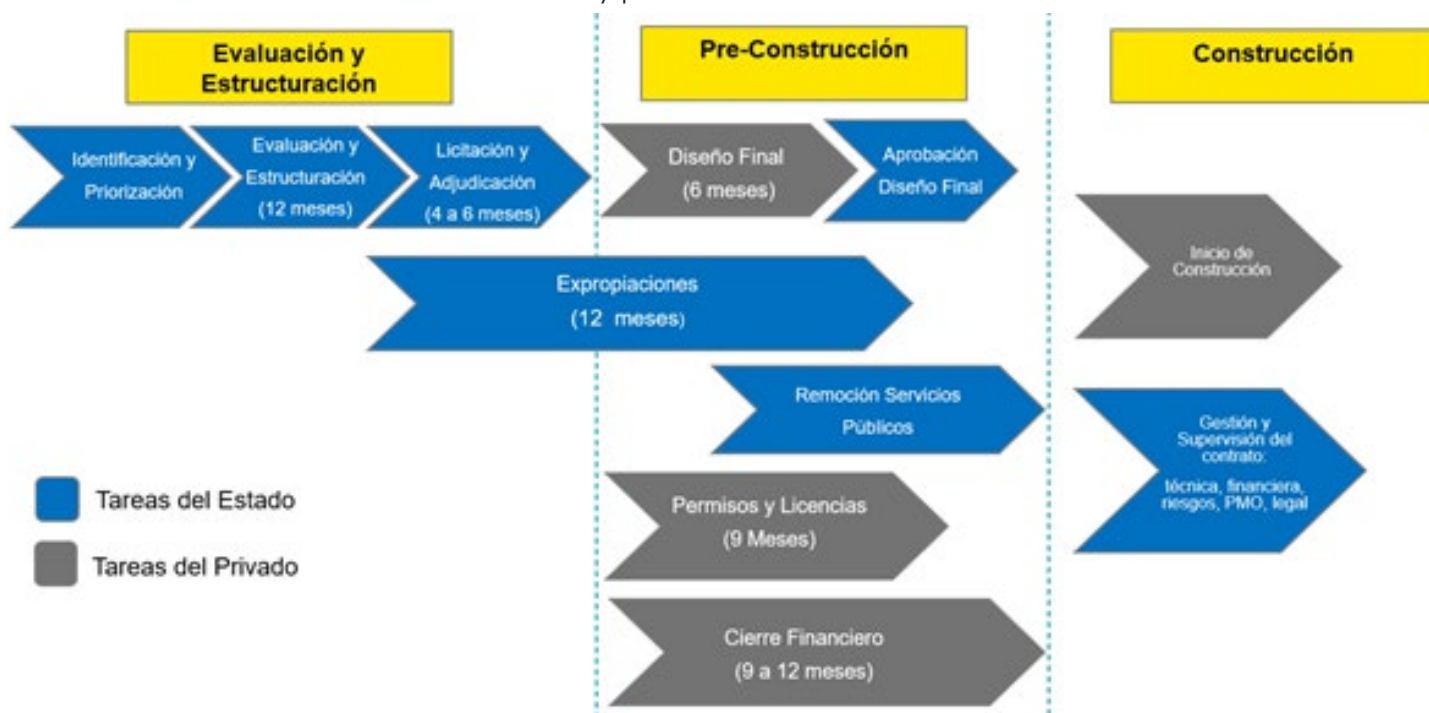
b. Se necesita un socio privado con la suficiente capacidad financiera de garantizar el cumplimiento del contrato. Aunque ninguna garantía, reemplaza la competencia necesaria para realizar el proyecto, es muy importante que el desarrollador privado tenga la capacidad de cubrir cualquier sobrecosto que conlleve construir el proyecto según las especificaciones detalladas en el contrato y otorgue las garantías necesarias al Estado. En todo proyecto va a haber problemas y es cuando la experiencia y capacidad del socio privado se vuelve primordial para el éxito del proyecto. De ahí lo importante de que los países se preocupen de atraer a los mejores inversionistas posibles y esto solo se logra estructurando proyectos bajo las mejores prácticas de las APP.

Los requisitos para acreditar al desarrollador privado para participar en las licitaciones, deben buscar elegir a un inversionista con suficiente experiencia y capacidad para financiar, construir y operar con éxito el proyecto.

#### **Factor # 15: Estabilidad económica y política**

Es difícil desarrollar un programa de APP si un país no cuenta con cierta estabilidad económica y política que genere confianza a inversionistas privados y financiadores. En los países de la región esto es todo un reto dado que no cuentan con grado de inversión,

excepto por Panamá. Lo que conlleva que la mayoría de nuestros países son muy vulnerables a cambios en las condiciones económicas y políticas.



Siendo esto un factor importante que consideran los inversionistas y financiadores, es vital que haya un compromiso país hacia el programa de APP, y que estos sientan que hay total apoyo político y de la ciudadanía a los proyectos. También es importante que los contratos de APP se estructuren para proteger los inversionistas ante cambios en las condiciones económicas y políticas del país que afecten negativamente el contrato, al establecer eficientes mecanismos de revisión del equilibrio económico financiero del contrato y mecanismos de compensación por terminación anticipada de los contratos por decisión unilateral del gobierno o eventos de fuerza mayor.

No debe olvidarse que los contratos de APP son lo que se conoce como "contratos incompletos", porque es imposible regular en un contrato todas las situaciones y cambios que pueden suceder en los 30 años que generalmente duran los mismos. Es por lo que los contratos deben ser flexibles, con adecuados mecanismos de gobernanza que ayuden a solventar situaciones inesperadas que puedan surgir durante su vida.

Es común que inversionistas y financiadores en países en desarrollo pidan proteger al

proyecto y sus intereses, contra pérdidas ocasionadas por riesgos políticos a través de pólizas especiales otorgadas por multilaterales, que cubren riesgos de expropiación, inconvertibilidad de moneda, transferencias cambiarias, guerra civil o disturbios. Lo cual se traduce al final en un mayor costo de financiamiento del proyecto. También es importante para los desarrolladores privados y bancos que existan mecanismos eficientes para la resolución de conflictos, que permitan resolver diferencias en plazos cortos.

**Factor # 16: Buscar solución anticipada a los principales problemas que se presentan en la implementación de un programa de APP**

Es importante prestar especial atención y buscar solución anticipada a los aspectos que hacen que generalmente los proyectos de APP no se puedan implementar o se atrasen, como son: mala estructuración de proyectos, selección de desarrolladores inexpertos, inadecuada socialización de proyectos, problemas en la consecución de financiamiento, atrasos en las expropiaciones y reasentamientos, demoras en la remoción de servicios públicos de las áreas del proyecto, retrasos en la obtención de la licencia ambiental y atrasos en la obtención

de permisos.

### **Cuadro # 8 Ciclo de un proyecto de APP: caso carreteras**

Fuente: *Elaboración propia*

En el cuadro 8 se puede ver el ciclo de un proyecto de APP para una carretera. Las fases de evaluación, estructuración y pre-construcción, que en teoría deberían de durar 2.5 años para poder iniciar construcción, en nuestra región generalmente duran más de 4 años. Esto se debe principalmente a que las expropiaciones generalmente toman mucho tiempo, por tardanza en la asignación de recursos para ejecutarlas, preparación inadecuada de los expedientes y porque el proceso judicial conlleva un plazo muy extenso.

Lograr la expropiación de los terrenos necesarios para ejecutar las obras en plazos razonables, es uno de los principales problemas a resolver para lograr que los proyectos se desarrollen sin atrasos y sobrecostos. Un atraso en las expropiaciones puede conllevar una demora en el inicio del proyecto que puede encarecer los costos para el privado y generar un reclamo por equilibrio económico financiero del contrato. Es importante que no se liciten proyectos sin tener las expropiaciones listas, a menos que haya certeza de que las expropiaciones pendientes podrán terminarse antes de la fecha prevista para iniciar la construcción del proyecto.

La obtención de permisos y licencias es una fase que también toma mucho tiempo y donde es común que haya atrasos, especialmente la obtención de la licencia ambiental. Es vital que los gobiernos se comprometan a velar porque los permisos y licencias se den en tiempos razonables, una vez que el socio privado presenta los estudios y documentación requerida. Es importante establecer a los entes que tienen que otorgar los permisos y licencias un plazo máximo para que emitan su resolución después de que se hayan presentado toda la documentación respectiva, para asegurar que los proyectos puedan iniciar construcción en plazos razonables.

La remoción de los servicios públicos muchas veces es mejor que lo haga el desarrollador privado con cargo al proyecto y las instituciones

públicas respectivas solo supervisen la misma. Esto permite que el proyecto no se retrase por falta de recursos o problemas de ejecución de las instituciones. Es importante en la etapa de estudios identificar los servicios públicos a remover y el costo que esto conlleva.

Es vital que cada país revise las fases y tiempos que conlleva estructurar y ejecutar un proyecto de APP, para que determine los cambios necesarios a ejecutar (institucionales, regulatorios y administrativos) para lograr que los proyectos se pueden implementar en plazos razonables y con esto acceder más rápidamente a los beneficios de las Asociaciones Público-Privadas.

### **Referencias bibliográficas**

- Banco Interamericano de Desarrollo (2019). *De estructuras a servicios: el camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Washington D.C: Departamento de Investigación y Economista Jefe, BID.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/ Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Asociaciones Público-Privadas, Guía de Referencia, Versión 2.0*. Washington D.C.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/ Banco Mundial (2017). *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C: BM.
- CAF (2018). *Asociaciones Público-Privadas en América Latina. Guía para Gobiernos regionales y locales*. CAF
- Ernst and Young Centro América y República Dominicana (2016). *Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura de calidad en Centro América y República Dominicana*. San José: EY.
- Ernst and Young Centro América y República Dominicana (2016). *Factores de éxito para el desarrollo de programas eficiente de Asociaciones Público-Privadas*. San José: EY.
- Ernst and Young Centro América y República Dominicana (2018). *La encrucijada de La Infraestructura en Costa Rica Julio 2018*. San José: EY.

# **Criterios de elegibilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privada (APP)**



# Criterios de Elegibilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privada (APP)

**Investigadora: Paola Benavides Chaves<sup>1</sup>,  
Investigadora Independiente**

## Resumen

Los proyectos de Asociaciones Público-Privadas pueden generar ganancias de eficiencia en los niveles de servicio a la ciudadanía, asimismo los Gobiernos pueden crear u optimizar los activos con que cuentan acompañado de una adecuada operación y mantenimiento.

Generar adecuadas estructuraciones y buenos contratos en el marco de una visión integral de desarrollo, requiere de un esfuerzo en los países de la región centroamericana ante las limitaciones fiscales y la disminución de brechas en inversión.

## Palabras claves:

Asociaciones Público Privadas, Valor por Dinero, Criterios de elegibilidad, Niveles de servicio, Cartera de proyectos, Estructuración de Proyectos

## Abstract

The PPP Projects can increase efficiency of services provided to communities, also, governments could create more assets, aswell as improving the ones all ready own, backing it up with the best operation and maintenance possible.

In order to have appropriate structuring and good contracts within a comprehensive development vision, countries all across the Central American Region should join efforts to overcome fiscal limitations and reduce the gap in investment.

## Key words:

Public Private Partnerships, Value for Money, Eligibility Criteria, Service levels Pipeline projects, Project Finance

**Recibido:** 02 de setiembre de 2020

**Aceptado:** 21 de octubre de 2020

**DOI:** 10.3645/rcap79\_2

<sup>1</sup> Investigadora y Profesora Universitaria. Además Senior Manager, Infrastructure Advisory I Strategy & Transactions para Ernst & Young (EY) Central America, Panamá & Dominican Republic



## 1- Introducción

Los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) se presentan en América Latina como un mecanismo para el desarrollo de infraestructura y aumento de los niveles de servicio público a sus usuarios, sin embargo, lograr que las propuestas culminen en contratos de APP parece no estar al ritmo de las necesidades que se presentan para los Gobiernos, cada día la presión social por exigir a los Gobiernos resultados más oportunos es creciente y esto puede verse traducido en contratos débiles.

Como ya se ha mencionado en otros contextos -foros, artículos de opinión o investigaciones-, las APP presentan algunos elementos vitales para su materialización:

- *Visión de desarrollo integral:* Cuando miramos la experiencia internacional es posible evidenciar que en algunos países de la región latinoamericana, como Chile, Perú y Colombia han intensificado las acciones para desarrollar proyectos por este mecanismo, parte de su estrategia inicia con la definición de una cartera de proyectos en donde algunos de ellos se encuentran en etapa de identificación, otros se están estructurando y otros ya en proceso de licitación, esto de manera permanente.
- *Normativa que habilite la generación de contratos:* Es vital que el país cuente con la normativa que permita la generación de contratos, sin embargo, este elemento se debe acompañar de capacidades técnicas para la estructuración de los proyectos, es decir, contar con la normativa puede dar como resultado tener instrumentos que no se utilizan.
- *Recursos para apoyar a los equipos técnicos de las instituciones del Estado:* Contar con recursos económicos y humanos es importante para el avance de las propuestas, los procesos de gestión estandarizados son un buen elemento para que los proyectos cuenten con una trazabilidad que no dependa de las personas sino de las reglas ya definidas e institucionalizadas, sino se resguarda la memoria institucional se puede caer en el

problema de reiniciar esfuerzos de manera constante.

- *Generación de Valor por Dinero:* Los criterios de elegibilidad cumplen un importante rol para la determinación del *Valor por Dinero*, ya que nos conduce a una adecuada identificación y asignación de riesgos y los costos de transacción, además de permitirnos comparar el desarrollo del proyecto por APP o por Obra Pública Tradicional, ambos tomando como base los costos técnicos del proyecto.
- *Desarrollo del Project Finance:* La metodología del Project Finance se presenta en proyectos cuya duración ronda en su mayoría los 15 a 35 años, que el periodo sea de largo plazo se motiva en la misma estructura de los proyectos que involucra integralmente los costos de capital, su operación/ mantenimiento, la administración de los riesgos y los costos de administración. Por lo tanto, no es de extrañar que los montos de los proyectos que se desarrollan a través de APP determinen valores mayores en comparación de los valores de contratos por obra pública tradicional, lo cual sin duda se puede ver compensado por el evaluación económica y social y una adecuada calidad de los activos.
- *Tener presente las contingencias fiscales:* Los compromisos fiscales en los contratos de Asociaciones Público Privada son uno de los elementos más importantes en esta nueva era de contratos para la región centroamericana, ya que complementa el desarrollo de los proyectos con las previsiones oportunas para atender compromisos adquiridos y que en caso de que los riesgos se materialicen se cuenten con las gestiones presupuestarias para atenderlos, este elemento ha llevado a que los Ministerios de Hacienda analicen y revelen estos compromisos de previo a licitar. Aunado a este elemento, debe ser fortalecida la transparencia fiscal mediante un adecuado registro contable.
- *Definición de indicadores para la medición de los niveles de servicio:* Para contar con buenos contratos es valioso de considerar los mecanismos de evaluación,

este elemento involucra un cambio de paradigma en la gestión de proyectos, ya que en las etapas de ejecución los contratos de APP normalmente deben concentrar su atención en los niveles de servicio siendo entonces que el contrato se convierte en un medio y no un fin en sí mismo.

Es importante mencionar que los proyectos de APP no se preparan porque no se tienen los recursos en los presupuestos nacionales, los costos asociados en tiempo y recursos nos llevan a realizar un análisis previo importante, en el caso de Costa Rica se ha creado desde al año 2018 criterios de elegibilidad elaborados por el Ministerio de Hacienda.

## 2. Criterios de Elegibilidad

En el año 2018, se establecen a través del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, una serie de criterios mínimos que los proyectos de inversión pública en general, se deben cumplir:

*i. Estrategia: el proyecto debe ser consistente con las políticas públicas, el compromiso político e institucional y los planes de desarrollo nacionales, sectoriales o estratégicos del sector o del país. Los proyectos deben apoyar a cerrar brechas de infraestructura y mejorar la prestación de servicios públicos del país.*

*ii. Responsabilidad Presupuestaria Sectorial: El proyecto, debe contar con espacio presupuestario y no poner en riesgo la situación presupuestaria sectorial por encima de los límites establecidos o prácticas internacionales.*

*iii. Potencial técnico: El proyecto debe tener el potencial de ser técnica, económica, financiera, social y ambientalmente viable.*

*iv. Interesados: La selección del proyecto debiera considerar la existencia de grupos de interés públicos o privados que van a influenciar a favor o en contra del proyecto en cualquiera de sus etapas.*

*v. La viabilidad legal: El proyecto y la institución deben tener viabilidad legal para que la obra o el servicio pueda ser transferido al privado según objeto del contrato*

Específicamente para los proyectos de APP, es importante valorar:

- Investigación y documentación de proyectos similares ejecutados con APP

Este elemento es sumamente importante para desarrollar proyectos de APP, a nivel internacional se cuenta con algunas fuentes como el Global Infrastructure Hub<sup>2</sup>, o bien a través de estudios de caso o análisis específicos desarrollados por los Organismos Internacionales tales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), esto permite al equipo técnico del sector público conocer mayor detalle de si existe un sector privado con experiencia e interesado, si existen mediciones de la calidad del servicio o que riesgos el sector financiero ha considerado financiar.

Por lo tanto, estos elementos pueden dar un primer acercamiento valioso a las instituciones sobre su proyecto y la opción de desarrollarlo a través de un esquema de APP.

- Investigación y documentación de proyectos similares ejecutados como Obra Pública Tradicional - OPT

Le experiencia desarrollada en las instituciones públicas de proyectos de inversión por obra pública tradicional es muy valiosa, a través de los años se ha generado mucha información sobre los costos de capital y los costos de operación y mantenimiento del activo, es importante tomar acciones a que dicha información se encuentre disponible para ser gestionada y brindar el aporte necesario a los análisis de riesgos asociados a los proyectos y determinar el potencial de que un proyecto o grupo de proyectos se desarrolle por APP. La combinación de la experiencia internacional con la nacional ya debería empezar a generar algunos elementos interesantes.

<sup>2</sup> <https://www.gihub.org/infrastructure-knowledge-exchange/?search=train>

- Liderazgo y capacidad de la entidad pública contratante

Como mínimo común en todas las etapas de los proyectos debe existir una persona que lidere las etapas con capacidad técnica y de gestión adecuada, esto permitirá sobre pasar todas las situaciones que se presentan durante el plazo contractual e identificar las soluciones necesarias para no afectar la ruta crítica del proceso.

Tal y como lo señala la guía metodológica “un factor de éxito para el desarrollo de un proyecto de APP es que la entidad pública contratante cuente con un equipo técnico sólido (ingeniería, finanzas, legal, etc.) o que esté dispuesto a delegar esas funciones en instituciones o consultoras con alta reputación y excelencia técnica.”

- Viabilidad legal para que el objeto contractual sea transferido a un privado

Para el caso de Costa Rica, de previo algunas instituciones tienen restricciones para transferir el objeto contractual a un tercero, lo cual, lleva al analista a validar de previo si el marco normativo de competencia genera estas condiciones.

- Nivel de transferencia de riesgos

El análisis de los riesgos se presenta como uno de los elementos centrales para el desarrollo de un proyecto por APP, sin duda para su análisis uno de los factores de éxito corresponde a su identificación y clara asignación (público, privado o compartido)” (Unidad de Asociaciones Público-Privadas, 2018)

Dicha guía estableció además al menos tener en consideración los siguientes riesgos:

**Cuadro 1. Tipo de Riesgos identificados en contratos de APP**

Tipo de Riesgo	Detalle conceptual
Diseño	Riesgos de errores o deficiencias en el diseño que repercuten en el costo o la calidad de la infraestructura, nivel de servicio y/o pueden provocar retrasos en la ejecución de la obra o variar las especificaciones establecidas por la Administración. Es importante que todos aquellos proyectos que requieran elementos de resiliencia al Cambio Climático deban de ser abordados desde estas etapas.
Construcción	Riesgos que tienen relación con todos los eventos que generan sobre costos y/o sobre plazos durante el periodo de construcción.
Expropiación de terrenos	Riesgo de encarecimiento o no disponibilidad del predio donde construir la infraestructura provoque retrasos en el comienzo de las obras y sobre costos en la ejecución de las mismas.
Geológico/Geotécnico	Riesgo geológico/geotécnico identifica las condiciones previstas en los estudios de la fase de formulación y/o estructuración que redunde en sobre costos o ampliación de plazos de construcción de la infraestructura.
Interferencias/servicios afectados	Riesgos causados por una deficiente descripción y cuantificación de las interferencias o servicios públicos afectados y que estos no hayan sido transferidos al sector privado que se traduce en la posibilidad de sobre costos y/o sobre plazos de construcción.
Ambiental	Riesgos de incumplimiento de la normativa ambiental y demora por subsanar las medidas definidas en la aprobación de los estudios ambientales. El primer efecto derivado del incumplimiento de la normativa ambiental es el propio daño ambiental pero adicionalmente ocasionará paralizaciones de la obra con los consiguientes sobre costos y demoras, así como penalidades y sanciones, y en último caso resolución del contrato.
Arqueológico	Riesgos en hallazgos de restos arqueológicos que generen la interrupción del normal desarrollo de las obras de acuerdo con los plazos establecidos en el contrato o sobre costos en la ejecución de estas.

Permisos y Licencias	Riesgos que se producen por autorizaciones de las instituciones públicas distintas a la Administración y que es necesario obtener por parte del privado antes del inicio de las obras de construcción. Entre otras, se pueden mencionar, licencias ambientales, plan de desvíos, los permisos de los proveedores de servicios para las afectaciones que resulten necesarias (y la obligada coordinación con ellos), etc.
Infraestructura existente transferida al privado	Riesgos en la infraestructura de proyectos de ampliación o mejora de infraestructuras existentes inherentes a la calidad de las mismas y al posible incremento del costo de inversión, respecto a lo inicialmente considerado, cuya situación conlleve a realizar mejoras necesarias para alcanzar el estándar exigido.
Inversiones adicionales	Una vez aprobado el diseño final por parte de la Administración, cualquier modificación, adición o aprobada que implique modificaciones en la inversión o en las obras podrán implicar un sobre costo de obra o un plazo a los establecidos.
Financiamiento	El riesgo de financiamiento consiste en la imposibilidad de negociación y firma de un contrato de financiamiento del proyecto en el plazo previsto en el contrato.
Tasa de interés	Es habitual en los contratos APP que se puedan producir variaciones en el tipo de interés al cual está referenciado el financiamiento. En particular, en la fase de construcción de una infraestructura, un incremento en el tipo de interés redundará en mayores necesidades de financiamiento y por tanto en un sobre costo de construcción para el privado.
Ingresos	Dependiendo del mecanismo de pago que se configure en el proceso de estructuración del proyecto se pueden generar distintos escenarios en cuanto a los ingresos a percibir por el privado durante la fase de explotación de la infraestructura.
Sobre costos de explotación	Este riesgo, además de las variables inherentes a los costos de operación y mantenimiento, también puede ser generado por deficiencias en el diseño y calidad de la infraestructura.
Subestimación de costos de mantenimiento extraordinarios o mantenimiento mayor	Estos riesgos asociados pueden ser debido a una mala evaluación de las intervenciones requeridas por una subestimación vinculada al incremento del costo de las intervenciones de reposición y a sus dimensiones reales.
Terminación anticipada del contrato	<p>El riesgo por terminación anticipada se subdivide en tres tipos de riesgo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Riesgo de terminación anticipada por incumplimiento de la Administración o resolución unilateral de éste: Este riesgo es asumido por la Administración, el privado tiene derecho a una indemnización el cual está regulado contractualmente, con base en el derecho.</li> <li>ii. Riesgo de terminación anticipada por incumplimiento del privado: El riesgo de incumplimiento de las obligaciones contractuales está totalmente transferido al privado, ya que aparte de la aplicación de penalidades y sanciones, llevaría en su extremo a la terminación del contrato.</li> </ol> <p>Sin embargo, se debe tener en cuenta que, independientemente de su origen, la ocurrencia de este evento siempre impactará directamente a la Administración ya que éste tiene hacer frente a las demoras, a la disponibilidad de la infraestructura en las condiciones y plazos esperados, a la re-licitación del proyecto y al costo social relacionado con la prestación de los servicios públicos asociados.</p>

	<p>Adicionalmente, este riesgo impacta en los financistas del proyecto (por la posible insuficiencia de la liquidación del contrato, para hacer frente a los costos de ruptura de los contratos de financiamiento con sus acreedores permitidos), ya que esta circunstancia influye en las posibilidades del proyecto de obtener financiamiento en los mercados.</p> <p>iii. Terminación anticipada por causas de fuerza mayor, caso en el que se aplicarán las reglas explicadas en el apartado correspondiente a este riesgo.</p>
Tipo de cambio	<p>El riesgo cambiario se define como las potenciales pérdidas o ganancias derivadas de la exposición a variaciones en la tasa de cambio entre dos monedas. Este riesgo de tipo de cambio durante la fase de construcción se manifiesta, o se genera cuando la denominación de la moneda en la cual el privado debe adquirir los insumos para la construcción es distinta de la moneda de denominación en la cual se ha financiado, o incluso ha aportado capital.</p> <p>Dependiendo de la estructura de financiamiento que fuese implementada, aunque en principio se trata de un riesgo a ser transferido al privado, la Administración podría cubrir el riesgo con base a la divisa correspondiente o bien, el privado cubriría este riesgo mediante la contratación de derivados o seguros de tipo de cambio.</p>
Fuerza mayor	<p>Es un riesgo cuyas causas no resultarían imputables a ninguna de las partes. El impacto de un evento de fuerza mayor puede ir desde los sobre costos o el sobre plazo, a la imposibilidad de cumplir con el contrato y por tanto la suspensión del mismo temporal o definitivamente.</p>
Regulatorios normativos	<p>o El privado debe cumplir con la normativa vigente que, en cada momento, resulte de aplicación. Por tanto, ante un cambio regulatorio, el privado deberá implementar las modificaciones normativas pertinentes que le sean de aplicación pudiendo estas modificaciones generar un impacto en costo o en plazo de la obra. Los efectos de su aplicación no se pueden considerar como un evento de Fuerza Mayor.</p>
Político / riesgo de impago	<p>Durante la fase de operación de la infraestructura el privado está expuesto a diferentes medidas o políticas que puedan adoptar el Estado con relación a impedir los ingresos tarifarios o los compromisos que la Administración esté obligado ante privado en el caso.</p>
Inflación	<p>Durante la etapa de construcción el principal efecto de la inflación recae sobre los precios de insumos, es decir, puede generar un sobre costo de construcción. De forma análoga a lo que sucede en la fase de construcción, el efecto de la inflación se traduce en un incremento de los insumos necesarios para llevar a cabo las obligaciones, aunque en este caso afecta al incremento de los costos de operación y mantenimiento.</p>

Fuente; Ministerio de Hacienda Costa Rica (2018)

Como se observa en la tabla anterior, los riesgos señalados deberían ser elementos que considerar en la formulación de los proyectos en general, indiferentemente del tipo de contrato y su estructuración, lo cual toma especial relevancia en los proyectos de APP por el tiempo del contrato y la adecuada

relación entre las partes que conlleva la etapa de explotación y que los mecanismos de administración para la mitigación del riesgo deben ser desarrollados de manera oportuna. No todos los riesgos se transfieren al privado ya que estos pueden generar costos de transacción inviables desde la perspectiva

económica y financiera del proyecto, una buena fórmula es que el riesgo transferido al privado le permita generar beneficios al costo total del proyecto.

En el "Anexo II. Identificación de los riesgos en contratos de asociaciones público privada de la Guía Metodológica 2 Lineamientos para la Aplicación de Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público-Privada", se presenta un apartado con la estrategia de mitigación para cada uno de los riesgos señalados.

- **Capacidad de medición de la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio**

Para obtener el mayor potencial de un contrato de APP, la Administración debe tener claro el nivel de servicio que puede brindar a la ciudadanía, para ellos es necesario que los indicadores de desempeño logren crear mecanismos de monitoreo de esos niveles de servicio, como bien lo señala la guía metodológica (2018) todos los indicadores deben "ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y con un horizonte de tiempo definido. Este criterio también es diferente en la Obra Pública Tradicional, donde se mide el cumplimiento de parámetros técnicos sectoriales, es decir, se evalúa la infraestructura y no el servicio público" (Ministerio de Hacienda, 2018, p.8-9).

- **Fondeo por usuarios**

No todos los proyectos de APP deben depender al 100% de la demanda, lo que si es vital es que el desarrollo del modelo de negocio permita potenciar la generación de ingresos en un proyecto de APP. En algunos casos los proyectos podrán contar con tarifas, peajes o ingresos no tributarios ya sea por ingresos que genere el proyecto de manera directa, o bien servicios complementarios.

Esta visión ubica dos contextos importantes, primero abre un espacio para no pensar solamente en la infraestructura -en la obra como tal- sino en el servicio público, esto involucra sacar el máximo provecho del

espacio para la generación del valor público. En segundo lugar, se agrega a la conversación a un ciudadano con disponibilidad para pagar por buenos servicios esto libera espacio para aquellos que no tienen las condiciones de pago y requieren de igual atención.

Según la Unidad de APP (2018) este criterio establece:

*La generación de ingresos no es un requisito para que una APP sea exitosa. Sin embargo, en el caso de que un proyecto pueda eventualmente generar ingresos la modalidad de APP es ideal para aprovechar ese potencial. Los ingresos propios que genera el proyecto abarcan tarifas, peajes, precio y otros de naturaleza no tributaria, así como los ingresos derivados de servicios complementarios o adicionales que presta el sector privado. (p.10)*


En conclusión, el desarrollo de proyectos de APP requiere necesariamente algunos elementos vitales que se presentan de manera integral en la planificación nacional de los Gobiernos nacionales o locales, el avance en la definición del modelo de negocio requiere de proactividad e innovación para optimizar las condiciones reales en que se puede desarrollar el proyecto, para que finalmente se genere el valor por dinero que se basa en una adecuada identificación y asignación de riesgos y posterior administración oportuna en las etapas de explotación de los contratos.

Aunado a lo anterior, los criterios de elegibilidad invita a las instituciones públicas a recabar información de cómo se han estructurado los proyectos a nivel internacional, también cual ha sido su experiencia de sobre costos y sobre plazos en proyectos de inversión desarrollados por obra pública tradicional, así como el constante fortalecimiento de sus equipo técnicos internos como contraparte pública de las propuestas de APP.

## Referencias Bibliográficas

Ministerio de Hacienda (2018). Criterios Iniciales para la Identificación de Potenciales Proyectos a Desarrollar por Esquemas de Asociación Público Privada.. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/contenido/12771-endeudamiento-publico>

Ministerio de Hacienda (2018). Anexo 2. Identificación de Riesgos en los Contratos de Asociación Público Privadas. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/contenido/12771-endeudamiento-publico>



**Desafíos post COVID-19 de las  
políticas públicas en los modelos  
de innovación abierta, triple o  
tetra hélice en el mundo virtual y  
digital de la región  
latinoamericana**



# Desafíos post COVID-19 de las políticas públicas en los modelos de innovación abierta, triple o tetra hélice en el mundo virtual y digital de la región latinoamericana

**Investigador:** Roberto Enrique Chang López<sup>1</sup>,  
Universidad Nacional Autónoma de Honduras

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar sobre las principales tendencias de modelos de innovación a nivel mundial para proponer políticas públicas post COVID-19, las cuales puedan fomentar el crecimiento económico en los países de la región latinoamericana aprovechando las tecnologías de la información y el servicio público digital. La pandemia del COVID-19 ha obligado a los gobiernos del mundo a tomar medidas de confinamiento forzado, ocasionado mayores niveles de pobreza y desigualdad social a nivel internacional. Los principales modelos de innovación en los países desarrollados consideran al gobierno como un actor estratégico para que cree las condiciones legales y tributarias que acelere las patentes y licencias, sean del sector público o del privado. En general, la academia es quien lidera el trinomio Universidad- Empresa- Gobierno. Los países de la región latinoamericana deberán evaluar si su legislación nacional está en línea con una economía basada en conocimiento o en políticas económicas previo a adoptar el modelo de triple, tetra hélice o el de innovaciones abiertas.

## Palabras claves:

innovación abierta, triple y tetra hélice, COVID-19.

## Abstract

This article aims to reflect on the main trends in innovation models worldwide to propose post-COVID-19 public policies, which can promote economic growth in the countries of the

Latin American region, taking advantage of information and service technologies. digital audience. The COVID-19 pandemic has forced the governments of the world to take measures of forced confinement, causing higher levels of poverty and social inequality at the international level. The main innovation models in developed countries consider the government as a strategic actor to create the legal and tax conditions that accelerate patents and licenses, be they in the public or private sectors. In general, the academy is the one who leads the University-Company-Government trinomial. The countries of the Latin American region should evaluate whether their national legislation is in line with an economy based on knowledge or on economic policies before adopting the triple, tetra-helix or open innovation model.

## Keywords:

open innovation, triple and tetra helix, COVID-19.

**Recibido:** 28 de setiembre de 2020

**Aceptado:** 12 de noviembre de 2020

**DOI:** 10.35485/rcap79\_7

<sup>1</sup> PhD. Profesor de Posgrados en posgrados Universidad Nacional Autónoma de Honduras, la Universidad Tecnológica de Honduras, Universidad Internacional Iberoamericana.

## 1- Introducción

Las universidades de clase mundial se originan a raíz del documento de la OCDE (1996) *The knowledge-based economy* y del informe de desarrollo mundial: conocimiento para el desarrollo (*World Development Report: Knowledge for Development*) 1998/1999 del Banco Mundial (1998), el cual propuso cuatro dimensiones estratégicas y complementarias para guiar a los países<sup>2</sup> a convertirse en economías basadas en conocimientos<sup>3</sup>.

Estas cuatro dimensiones comprenden un régimen económico e institucional apropiado, un ser humano fuerte a base de capital, una infraestructura de información dinámica y un sistema de innovación nacional eficiente. Derivado de las propuestas de la OCDE y del Banco Mundial "...la unión Europea se lanzó desde el inicio de los años 2000 en la promoción de una "economía del conocimiento" en la cual la universidad está obligada a volverse una empresa "competitiva" al servicio del crecimiento económico." (Berr, et al., 2017, p.1).

Salmi y Cai Liu (2011):

La educación superior es fundamental para los cuatro pilares de este marco, pero su papel es particularmente crucial para apoyar la construcción de una base sólida de capital humano y contribuir a un sistema nacional de innovación eficiente. La educación superior ayuda a los países a construir economías competitivas a nivel mundial mediante el desarrollo de un personal calificado, productivo y flexible, creando, aplicando y difundiendo nuevas ideas y tecnologías. (ix).

Esta economía basada en el conocimiento está cimentada en la universidad-empresa, la

cual está en contra la autonomía universitaria, principalmente, sobre la libertad de investigar de manera independiente y sin prejuicios o valoraciones de las agendas de investigación de sectores privados o de criterios de las revistas editoriales. En esta economía basada en el conocimiento, las universidades están clasificadas en rankings de instituciones de educación superior de clase mundial como el Shanghái, principalmente por la calidad de investigación, innovación y desarrollo.

Berr, et al., (2017) señalan que, "Para alcanzar la "excelencia" –cuyo indicador trivial es la clasificación de Shanghái– conviene mimetizar el modelo desigual del mundo anglosajón para renunciar a las fortalezas propias." (p.1). Sin embargo, esto no es necesariamente negativo porque con esta propuesta, de la economía basada en conocimiento, se está comprometiendo y enrutando a la universidad implícitamente al desarrollo económico de los países, dejando al margen temas irrelevantes para la sociedad que son estériles, los cuales consumen recursos tributarios de la población sin ninguna retribución económica y social.

Llegar a ser un miembro del exclusivo grupo de universidades de clase mundial no es logrado por autodeclaración; pero, el estatus de élite hasta hace poco, involucraba una calificación subjetiva, principalmente por su reputación, por ejemplo, las universidades de la Ivy League en los Estados Unidos (EE. UU.), como Harvard, Yale o Columbia; las universidades de Oxford y Cambridge en el Reino Unido (Reino Unido); y la universidad de Tokio, tradicionalmente han sido contados entre el grupo exclusivo de universidades sin medidas cuantitativas de medición (Salmi y Cai Liu, 2011).

En los últimos años, han aparecido formas sistemáticas de identificar y clasificar en tablas y rankings a las universidades de clase mundial (IHEP, 2007). Aunque la mayoría de los rankings más conocidos pretenden categorizar universidades dentro de un país, también existen intentos de establecer clasificaciones internacionales. Los tres rankings internacionales de mayor escala son preparados por el *Times Higher Education (THE)* de la Universidad Shanghai Jiao Tong (SJTU), *QS World University Ranking* y el *Academic Ranking of World Universities (ARWU)* (Salmi

<sup>2</sup> Existen numerosos programas de fondos estratégicos gubernamentales para promocionar universidades de clase mundial en China, Japón, Rusia, Corea, Alemania, Arabia Saudita, Taiwán, entre otros con diferentes esquemas de financiamiento (Véase Yonezawa, 2019 y Wang, Cheng y Cai Liu, 2012)

<sup>3</sup> La Unión Europea se propone en "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social" (Acuerdo de Lisboa: Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000)

y Cai Liu, 2011 y García de Fanelli, y Pita Carranza, 2018).

Los modelos o sistemas de innovación en los países desarrollados dependen del tipo de modelo de economía adoptado, por ejemplo, *el sistema de innovación abierta* depende de las políticas económicas industriales, mientras que *el sistema de innovación triple o tetra hélice* se fundamenta en el modelo de economía basado en el conocimiento. En el primero, la empresa es el centro, donde gira la innovación, mientras que, en el segundo, la innovación es coordinada por la universidad.

En ese sentido, existen numerosos estudios que abordan los parques industriales como Silicon Valley y Route 168 (Pique, *et al.*, 2018) entre otros, como incubadoras de innovaciones de gigantes empresariales o estudios que están orientados a analizar los resultados de la producción de patentes de invención y su relación con el sector privado. Por tanto, para fomentar la innovación, bajo la lógica del mercantilismo y la rentabilidad es importante reflexionar sobre ¿Cuál es el papel del gobierno para mejorar las condiciones de investigación, desarrollo e innovación como los programas de financiamiento estatales para promover los startups?

En América Latina, los modelos de innovación son incipientes y muchas de las universidades son nostálgicas todavía a la Reforma de Córdoba de 1918, en la cual surgen los conceptos de extensión y vinculación, los cuales aparecen todavía en las leyes de educación superior de Colombia, Ecuador, Honduras, por ejemplo, pero no el de sistemas de innovación (Lemaitre, 2017). Los sistemas de innovación en muchos países de América Latina están simulados en una oficina gubernamental sin vinculación de la universidad y del sector empresarial, por lo que los modelos de innovación abierta, el modelo triple y tetra hélice representan una gran oportunidad de desarrollo para la región. El confinamiento de esta pandemia ha dejado varias reflexiones sobre el funcionamiento de los sistemas de innovación de la región con respecto a las reuniones y negociaciones de los intereses de las partes de manera física y presencial y es que, sea cual sea el modelo, los gobiernos deben transitar hacia el camino del gobierno digital, en el cual la identidad

digital y la firma digital no solo son herramientas imprescindibles para las transacciones de la sociedad en general para reducir la burocracia gubernamental y el gasto público, aumentando la transparencia, rendición de cuentas y la eficiencia de los servicios prestados por el Estado. De forma similar, que, en el mundo del papel, las universidades y las empresas podrán realizar acuerdos formales con validez jurídica orientados a la investigación, desarrollo de innovaciones, patentes, licencias, etc.

## 2. Los sistemas de innovación

Numerosos estudios se han realizado con los sistemas de innovación a nivel internacional, por ejemplo, Leydesdorff, *et al.*, (2015) midieron la sinergia de los sistemas de innovación regional, provincial y nacional de Rusia, después de la disolución de la ex Unión Soviética, porque los sistemas de innovación de Rusia estaban dispersos en un país vasto de recursos, principalmente del petróleo, donde se pretendió pasar de un país dependiente basado en los recursos a un país basado en el conocimiento y coordinado más a nivel nacional.

El estudio de sinergia de Leydesdorff, *et al.*, (2015) se basó en el análisis de correlaciones de las tres dimensiones de empresas, universidad y gobierno en consonancia con los programas del gobierno de:

...fomentar activamente el desarrollo de parques científicos y tecnológicos, oficinas de transferencia de tecnología, centros de innovación, programas derivados, etc. Se establecieron centros de incubación de tecnología dentro de las universidades locales, y su capacidad empresarial y capacidad de generar, gestionar, y promovió la creación de nuevas empresas. (p.1229).<sup>4</sup>

Strand, *et al.*, (2017) replicaron el mismo estudio de sinergia de Rusia en el sistema de innovación de Noruega y una de sus

---

<sup>4</sup> *The government actively encourages the development of science and technology parks, technology transfer offices, innovation centers, spin-off programs, etc. Technology incubation centers were set up within local universities, and their entrepreneurial capacity and ability to generate, manage, and promote start-ups was encouraged. (Leydesdorff, Perevodchikov y Uvarov, 2015, p.1229).*

principales conclusiones es que los condados con sinergias dominadas por la tecnología y fuertes instituciones de conocimiento tienen un mayor nivel de redes internacionales de coinventores. La composición de los sistemas de innovación en Noruega comprende redes de coinventores dentro y fuera del país, las cuales promueven patentes y licencias.

Estas mismas acciones del gobierno Ruso y Noruego de promover la ciencia y tecnología, las ha tomado el gobierno del Reino Unido mediante el establecimiento de centros de innovación y tecnologías, las cuales son denotadas como centros intermedios entre la universidad, la industria y el gobierno, las cuales cuentan con la estructura para materializar la investigación en la comercialización (Kerry y Danson, 2016).

## **2.1 Modelo de Sábato y otros modelos del siglo XX y XXI en América Latina**

Según, Saltos, et al. (2018) mencionan que, en América Latina en la primera mitad del siglo pasado, se pudo identificar que el modelo de desarrollo del Triángulo de Sábato es muy similar al modelo de triple hélice con la diferencia que el gobierno se encargaba de coordinar la universidad con la industria. En esa época, los gobiernos latinoamericanos participaban activamente en varias industrias porque eran dueños de estos (monopolios estatales).

Sin embargo, debido a la alta politización, falta de personal profesionalizado y baja inversión en investigación y desarrollo, entre otros factores, este modelo fracasó debido a que estaba orientado a crecer sin considerar el mercado, porque el gobierno planificaba el qué, cómo y cuándo sobre la producción.

Saltos, Odriozola y Ortiz (2018) señalan que:

De acuerdo con lo planteado por Sábato y Botana (1968), los modelos de vinculación UEG aparecen como una política que permite a los países latinoamericanos desarrollar una capacidad técnica y científica, basada en identificar a los actores que harán posible la inserción de la ciencia y tecnología en el desarrollo, resultado de la coordinación del gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica (p.129-130).

Otro modelo que presentan Saltos et al., (2018) es el de los sistemas nacionales de innovación, mediante las interacciones dinámicas de oferta de recursos, conocimiento, tecnología y demanda de soluciones empresariales y sociales entre los diferentes agentes institucionales por medio de vínculos, redes y sistemas de información, incentivos, aprendizaje continuo, uso de nuevas tecnologías, entre otros, para poder competir dentro del contexto de la globalización.

“Estos sistemas tienen en cuenta el carácter evolutivo y dinámico de la innovación y, por ello la conciben como procesos acumulativos, interactivos y sociales, inciertos e institucionales ...” (Saltos, Odriozola y Ortiz, 2018, p.130).

Saltos, Odriozola y Ortiz (2018) presentan también el Modelo de Gestión para la vinculación universidad-empresa-estado a través del uso de TICs, donde todas las relaciones se realizan mediante un sitio Web.

La ventaja de este modelo es compartir información rápida y oportuna entre las instituciones vinculadas. Este modelo se organiza en tres etapas, la primera es identificar los proyectos requeridos por la PYMES, segundo, el nombramiento de docentes y estudiantes participantes en la ejecución del proyecto y el tercero contempla la verificación y control junto con los representantes de las empresas.

En suma, todos estos modelos pueden funcionar en diferentes contextos, pero deben contar con un marco regulatorio macro que pasa por modificar las constituciones políticas de los países, a nivel meso, reformando políticas industriales, económicas, impositivas y de educación superior y a nivel de microempresas y familias beneficiarias. Todas estas modificaciones o reformas deben ser congruentes con el modelo político económico y con las idiosincrasias de la población de cada uno de los países.

## **2.2 Modelo triple hélice y modelo de cuádruple o tetra hélice**

Saltos, et al., (2018) presentan el modelo de la triple y tetra hélice de Henry Etzkowitz y Loet Leydesdorff (1998). Tanto, en el modelo de triple como en la tetra hélice, la vinculación universidad-empresa y gobierno o sociedad

civil (Leydesdorff, 2012), la universidad es el centro de las actividades de investigación y desarrollo en función de las necesidades y demandas del sector privado y donde el papel del gobierno es gestionar políticas públicas que dinamicen las interacciones de la universidad y del sector productivo para promover el desarrollo económico.

Existen tres derivaciones de este modelo y es la triple hélice I (el gobierno es coordinador de la vinculación (Sábato y Botana, 1968), II (se respeta la autonomía institucional de cada actor) y el III (la universidad es el centro generador de la investigación).

Un denominador común entre el modelo de triple hélice y la tetra hélice es que las universidades deben contar con "...una disposición de apertura al diagnóstico y evaluación de terceros, y hace de la transparencia y la colaboración, los valores centrales con los que poder identificar la manera en la que decide asumir responsablemente su compromiso con la sociedad." (Saltos, Odriozola y Ortiz, 2018, p.133). Esto genera sub-gobernanzas con respecto a cada proyecto de extensión empresarial o social de cada universidad y sector involucrado.

La diferencia entre el modelo de triple hélice y la tetra hélice, es que este último contempla la participación de la sociedad civil como protagonista en los procesos de desarrollo (Chang-Castillo, 2010). Asimismo, ambos modelos de desarrollo presentan inconvenientes y complejidades en su implementación en cualquier país, según Soto Vázquez (2006), esto puede ser debido a que la legislación económica y académica universitaria, así como la cultura nacional no permita que estas nuevas relaciones de corresponsabilidad y compromisos entre el sector privado y las universidades creen sinergias.

Estos inconvenientes o complejidades pueden ser producto de la percepción de estas nuevas relaciones como amenazas a la gobernanza y la autonomía universitaria, por un lado, y, por otro lado, al debilitamiento institucional de la universidad como una institución sometida a los intereses de otros actores de la sociedad y con falta de independencia académica

para contribuir a solventar los problemas económicos y sociales (Saltos, et al, 2018).

Ambos modelos están fundamentados en una sociedad basada en el conocimiento, la cual llama la atención sobre los emergentes mecanismos de coordinación de la producción de conocimiento organizada en una economía basada en el conocimiento (Whitley, 1999; Leydesdorff, 2006, Leydesdorff, 2012,; y Leydesdorff e Ivanova, 2016). En una economía basada en el conocimiento, la producción del conocimiento es el tercer mecanismo de coordinación entre los mercados e instituciones políticas.

La producción de conocimiento como mecanismo de coordinación y generación de riqueza, necesita de negociaciones con respecto a cada proyecto de innovación y desarrollo, ya sea de la empresa privada o por parte del Gobierno con respecto a patentes, licencias, regalías, así como de la generación de las condiciones legales y tributarias por parte del Gobierno que acelere este proceso. "Sin embargo, la generación de "Riqueza desde el conocimiento" o "conocimiento desde la riqueza" requiere una mediación basada en el conocimiento por parte de gestión o intervención del gobierno para cambiar las condiciones institucionales." (Leydesdorff e Ivanova, 2016, p.3). Hancock (2019) afirma "que tal vez, la implicación más significativa de la economía basada en el conocimiento es que las expectativas de que las barreras entre la universidad, gobierno e industria se reducirán."(p.35).<sup>5</sup>

### 2.3 Modelo de Innovaciones Abiertas

El modelo innovaciones abiertas (IO) se basa y se desarrolla en función de una política económica o industrial. La economía industrial toma por sentado que los mercados y las instituciones políticas son los dos mecanismos más relevantes de coordinación y selección (Leydesdorff e Ivanova, 2016).

Leydesdorff e Ivanova (2016) explican que el modelo de innovaciones abiertas (IA) en la empresa ocupa un lugar central en el proceso de innovación, mientras que el modelo de

---

<sup>5</sup> Perhaps the most significant implication of the knowledge economy therefore is the expectation that the boundaries between the university, government, and industry will erode" (Hancock, 2019, p.35)

la triple hélice puede ser multicentrista, en el cual las empresas, las universidades y, por ejemplo, los gobiernos regionales pueden asumir roles de liderazgo en los ecosistemas de innovación. La transferencia de tecnología juega un papel transversal en cada momento del tiempo, mediante la dinámica de los bucles de retroalimentación, los cuales son producto de las interacciones constantes entre los actores sobre el conocimiento, la demanda y la tecnología.

Estos ciclos o bucles de retroalimentación se pueden convertir en avances que impulsan los ecosistemas de innovación hacia la autoorganización y la generación auto catalítica de nuevas opciones, dejando atrás el conocimiento y las viejas tecnologías, creando nuevos mercados de cliente (demandas) por medio de lo que ellos llaman como generación de opciones u alternativas.

Torres y Frost-González (2015) señalan que el modelo de innovación abierta resalta la importancia del conocimiento externo para incrementar la capacidad innovadora de las empresas "en cualquiera de sus distintas actividades-producto, proceso, marketing, organizacionales, sociales, entre otras y niveles radicales o incrementales, así como en las posibilidades de utilizar los canales de marketing propios y externos para llevar sus innovaciones al mercado..." (Torres y Frost-González, 2015, p.253). Éste énfasis en el conocimiento externo está en contraposición de los tradicionales departamentos I+D, donde todas las ideas se generaban de los miembros internos de la organización.

Una forma de evaluar un sistema de innovación de acuerdo con Leydesdorff e Ivanova (2016) es en función de las opciones que genera, un sistema sin suficientes opciones es un sistema bloqueado. "La generación de redundancia, el indicador de triple hélice, se puede usar como una medida de opciones no realizadas, pero tecnológicamente factibles dada una configuración histórica." (Leydesdorff e Ivanova, 2016, p.1). Ésta generación de redundancia se deriva de la misma información de las distintas perspectivas de los diferentes mecanismos de coordinación (mercados, políticas, conocimiento). Para estos autores, "el aumento de la redundancia no solo estimula la innovación en un ecosistema

al reducir la incertidumbre prevaleciente; también mejora la sinergia y la innovación de un sistema de innovación." (Leydesdorff e Ivanova, 2016, p.1).

### 3. Comparación de modelos de innovación

El modelo de *Open Innovations* (Chesbrough, 2003) y la *Triple Hélice de la universidad industria-gobierno* (Etzkowitz y Leydesdorff, 1995; Etzkowitz y Leydesdorff, 2000 y Leydesdorff e Ivanova, 2016) parecen que a primera vista tienen mucho en común en términos de sus objetivos establecidos para llevar la innovación industrial más cerca de la I + D pública (Leydesdorff e Ivanova, 2016). Pero, estos modelos difieren en términos de su disciplina, antecedentes y objetivos políticos, por ejemplo, Chesbrough (2003) formuló la innovación abierta en un paradigma que asume que las empresas pueden y deben usar ideas externas, así como ideas internas y externas al mercado, ya que las empresas buscan avanzar en su tecnología. En tanto, que el modelo de la triple hélice se enfoca en la infraestructura de conocimiento de las innovaciones provenientes de la relación universidad-industria-gobierno.

Ambos modelos de innovación (modelo de innovación abierta y el de triple hélice) son alejados de los modelos lineales, debido a su interacciones y complejidad, es importante considerar que en estos modelos no puede haber expectativas de que las tres interacciones o agentes estén en permanente equilibrio (Leydesdorff, 1994; Leydesdorff & Van den Besselaar, 1998 y Leydesdorff e Ivanova, 2016). Por lo que esta condición de "perturbación de los equilibrios tiende a volverse estructural en una economía basada en conocimiento. Por tanto, los supuestos económicos tienen que ser reformulados en esta evolución neo-evolutiva" (Leydesdorff e Ivanova, 2016, p.4-5)

Esta evolución neo-evolutiva se basa en la generación de opciones, la cual es considerada en ambos modelos de innovación mucho más importante que las realizaciones históricas ("mejores prácticas") para la viabilidad a largo plazo de los sistemas de innovación basados en el conocimiento. En ese sentido, las mejores prácticas, la estandarización de la producción o sistemas de

calidad y el benchmarking son las principales limitantes para los modelos de innovación, los cuales epistemológicamente no se basan en la ciencia y en la aplicación de esta en el fenómeno contextual para generar nuevo conocimiento, sino en la técnica pura para controlar resultados (Leydesdorff e Ivanova, 2016).

En el modelo triple hélice, lo público y lo privado, derivado de las interacciones de la vinculación universidad-empresa-gobierno se reconstruye en una economía basada en el conocimiento, mediante condiciones facilitadas por el gobierno para promover la innovación, por ejemplo, en términos de derechos de propiedad intelectual, la ley Bayh-Dole, "lleva la aspiración industrial como una tercera misión al núcleo de la Acuerdos institucionales entre gobiernos federales o nacionales y nacionales o universidades estatales." (Leydesdorff e Ivanova, 2016, p.3), para permitir en 1980 el financiamiento de las universidades mediante patentes basada en fondos federales (Benneworth, 2018).

Para Kerry y Danson (2016) "existe un traslape teórico considerable entre la literatura de la Triple Hélice y los sistemas de innovación abierta" (p.67)<sup>6</sup> porque las organizaciones intermedias como brokers en el modelo de Triple Hélice, forjan relaciones entre universidades, la industria y el gobierno mediante esquemas de compromisos y colaboración, lo que es sinónimo con el modelo de innovación abierta (Kerry y Danson, 2016 y Nakwa y Zawdie, 2012). Kerry y Danson (2016) argumentan que el flujo de investigación de los sistemas de innovación regional y la transmisión de Triple Hélice se basa en la innovación abierta, pensando que estos conceptos necesitan ser explorados con una mayor profundidad. También dicen que, en la literatura actual hay una falta de discusión sobre cómo estos conceptos están teóricamente relacionados y entrelazados. Además, de los modelos de innovación abierta y de la Triple Hélice, los sistemas regionales de innovación juegan un papel combinado e igualitario para impulsar el crecimiento económico, por tanto, necesita mayor consideración y reflexión a estos dos sistemas de los cuales se basan los países desarrollados.

#### 4. Consideraciones finales

En el modelo de la triple hélice, tanto el sector público como el privado se ven favorecidos y los efectos en la sociedad tienen un alcance más amplio, mientras que el modelo de innovación abierta es más centrado a la firma o empresa, porque la gobernanza de la innovación recae en la empresa y esta tiende a patentar sus innovaciones. Por tanto, el modelo de innovaciones abiertas tiene un enfoque reduccionista, mientras que el modelo de la triple hélice es un enfoque más amplio en termino de gobernanza e interacción entre los actores.

Los estudios latinoamericanos de sistemas de innovación son retóricos y no prescriptivos y para nada propositivos, abordan problemas históricos y no está clara la postura del tipo de economías que los países deben seguir, como, por ejemplo, economía basada en conocimiento o una economía fundamentada en la política industrial. Sin embargo, es curioso que todavía se encuentran oficinas o agencias gubernamentales encargadas de promover la innovación en los países latinoamericanos, que están aisladas de la universidad y de las necesidades del sector empresarial, las cuales su desempeño actual es peor que el Triángulo de Sábato, el cual data de la primera mitad del siglo XX.

La gobernanza universitaria en términos de los actores que interactúan en las innovaciones con respecto a la universidad y la sociedad, en los países desarrollados se enfoca en calidad educativa, investigación, desarrollo e innovación, mientras que la de los países sub administrados, en sus estudios, pareciera que se enfocan en comprender ¿Cómo la cohesión social universitaria afecta la gobernabilidad? ¿Cuál es el rol y el impacto de la extensión universitaria y de la responsabilidad social universitaria para el desarrollo de las sociedades, pero como un programa de extensión académica no formal para las comunidades y no desde la perspectiva de desarrollo y compromisos recíprocos con el sector productivo y social como las que se presentan en los modelos de innovación?

La viabilidad, factibilidad y legitimización de la gobernanza a nivel macro de modelos

<sup>6</sup> "there is a considerable theoretical overlap between literature on the Triple Helix model/systems and literature on open innovation." (Kerry y Danson, 2016, p.67)

de innovación están sujetas a la aprobación de reformas de políticas públicas con mayor campo de acción que las universitarias, plasmadas como sincera voluntad de contribuir al desarrollo económico, por ejemplo, una visión de país que exprese una política industrial (modelos de innovaciones abiertas) o promueve una sociedad basada en el conocimiento (triple hélice), tal como establece las recomendaciones OCDE (1996) *The knowledge-based economy* y del informe de desarrollo mundial: conocimiento para el desarrollo (*World Development Report: Knowledge for Development*) 1998/1999 del Banco Mundial (1998).

A nivel macro, sea cual sea el modelo de innovación a adoptar, es importante y obligatorio en la época durante y post COVID-19 que los gobiernos transiten hacia el camino de gobierno digital, en el cual la identidad digital y la firma digital no solo sean herramientas imprescindibles para no sólo reducir la burocracia gubernamental y el gasto público, sino también para la transformación digital del gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de los servicios prestados por el Estado. De forma similar, que, en el mundo del papel, las universidades y las empresas podrán realizar acuerdos formales con validez jurídica orientados a la investigación, desarrollo de innovaciones, patentes, licencias, etc.

A nivel meso, se necesitará de reformas profundas en el sistema de educación superior y en los estatutos de las universidades reorientando su quehacer principal, autonomías, gobernanzas universitarias e incluso de sus modelos de financiamiento que les permite trabajar tanto el mundo virtual y digital. Este tipo de vinculación Universidad-Empresa- Gobierno (UEG) necesita del compromiso y legitimidad de todos los actores, Estado, Universidad, empresa privada y sociedad, porque las relaciones espontáneas, sin rumbos definidos no tienen sostenibilidad.

A nivel micro, las universidades deberán buscar estratégicamente las empresas del sector privado con quienes trabajar a efecto de crear y mantener relaciones ganar-ganar generando nuevo conocimiento para el desarrollo de las comunidades, pero en función del tipo de economía en la que se desarrolla,

sean estas basadas en el conocimiento o bajo políticas industriales y con la colaboración de los gobiernos en materia de políticas públicas que no obstaculicen las innovaciones. Esto puede realizarse mediante la creación de espacios virtuales entre las universidades y el sector empresarial.



## Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (1998). World Development Report 1998/1999 : Knowledge for Development. New York: Oxford University Press. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5981> License: CC BY 3.0 IGO.
- Benneworth, P. (2018). Chapter 1: Definitions, approaches and challenges to community engagement. In Benneworth, P., Culum, B. Farnell, T., Kaiser, F., Seeber, M., Šćukanec, N., Vossensteyn, H., & Westerheijden, D. (2018). Mapping and Critical Synthesis of Current State-of-the-Art on Community Engagement in Higher Education. Zagreb: Institute for the Development of Education
- Berr, E., Moulin, L., & Médor, D. (2017). La mercantilización de la universidad francesa. Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa, 8(14), 1-6.
- Chang-Castillo, H. G. (2010). El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre universidad y empresa. Revista Nacional de Administración. Escuela de Ciencias de Administración, Costa Rica, 1(10), 85-94.
- Chesbrough, H. W. (2003). Open Innovation: The new imperative for creating and profiting from technology. Boston: Harvard Business School Press.
- Consejo Europeo. (2000). Acuerdo de Lisboa: Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm)
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix--University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development. EASST Review, 14(1), 14-19.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The Dynamics of Innovation: From National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. Research Policy, 29(2), 109-123.
- García de Fanelli, A., & Pita Carranza, M. (2018). Los rankings y sus usos en la gobernanza universitaria. CTS: Revista iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad, 13(37), 96-113.
- Hancock, S. (2019). A future in the knowledge economy? Analysing the career strategies of doctoral scientists through the principles of game theory. Higher Education, 78(1), 33-49.
- Kerry, C., & Danson, M. (2016). Open innovation, Triple Helix and regional innovation systems: Exploring CATAPULT Centres in the UK. Industry and Higher Education, 30(1), 67-78.
- Lemaitre, M. (2017). Aseguramiento De La Calidad En America Latina. Colección 25 (Volumen 22). ISSN 07981228. Instituto Internacional de Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)
- Leydesdorff, L. (1994). Epilogue. In L. Leydesdorff & B. P v d (Eds.), *Evolutionary Economics and Chaos Theory: New directions for technology studies* (pp. 180-192). London/New York: Pinter.
- Leydesdorff, L. (2006). *The Knowledge-Based Economy: Modeled, Measured, Simulated*. Boca Raton: Universal Publishers.
- Leydesdorff, L., & Van den Besselaar, P. (1998). Technological developments and factor substitution in a complex and dynamic system. *Journal of Social and Evolutionary Systems*, 21(2), 173-192.
- Leydesdorff, L. (2012). The Triple Helix, Quadruple Helix ..., and an N-tuple of Helices: explanatory models for analyzing the knowledge-based economy. *Journal of the Knowledge Economy*, 3(1), 25-35.
- Leydesdorff, L., Perevodchikov, E., & Uvarov, A. (2015). Measuring triple helix synergy in the Russian innovation systems at regional, provincial, and national levels. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 66(6), 1229-1238
- Leydesdorff, L., & Ivanova, I. (2016). "Open innovation" and "triple helix" models of innovation: can synergy in innovation systems be measured?. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 2(1), 11..
- Nakwa, K., and Zawdie, G. (2012), 'The role of innovation intermediaries in promoting

- the triple helix system in MNC-dominated industries in Thailand: the case of hard disk drive and automotive sectors', *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, Vol 11, No 3, pp 265–283, <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=85862504&site=ehost-live>.
- OECD, *The Knowledge-Based Economy*, Paris, 1996. París: Ediciones OCDE.
- Pique, J. M., Berbegal-Mirabent, J., & Etzkowitz, H. (2018). Triple Helix and the evolution of ecosystems of innovation: the case of Silicon Valley. *Triple Helix*, 5(1), 1-21
- Sábato, J. y. Botano, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro en América Latina. *Revista de la Integración*, 1(3), 15-36.
- Salmi, J., y Cai Liu, N. (2011). Paths to a world-class university. In *Paths to a World-Class University Lessons from Practices and Experiences* Nian Cai Liu, Qi Wang and Ying Cheng (Eds.): Recuperado de: <https://www.sensepublishers.com/media/743-paths-to-a-world-class-university.pdf>
- Saltos, G., Odriozola, S., y Ortiz, M. (2018). La vinculación universidad-empresa-gobierno: una visión histórica y conceptual. *Revista ECA Sinergia*. e-ISSN 2528-7869. Junio - Diciembre 2018. Vol. 9 N°2, págs. 121-139. Ensayo. Edición continua
- Soto Vázquez, R. e. a. (2006). Vinculación Universidad-empresa-estado en la realidad actual de la industria farmacéutica mexicana. *Edusfarm, revista d'educació superior en Farmàcia*, 2.
- Strand, Ø., Ivanova, I., & Leydesdorff, L. (2017). Decomposing the Triple-Helix synergy into the regional innovation systems of Norway: firm data and patent networks. *Qual Quant* 51, 963–988 (2017). <https://doi.org/10.1007/s11135-016-0344-z>
- Torres, C., & Frost-González, S. (2015). Innovación abierta en empresas colombianas: reto a superar. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20 (70), 252-267. latinoamericana. IESALC.
- Wang, Q., Cheng, Y., & Cai Liu, N. (2012). Building world-class universities: Different approaches to a shared goal. In *Building World-Class Universities* (pp. 1-10). Brill Sense
- Whitley, R. D. (1999). *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. New York: Oxford University Press.
- Yonezawa, A. (2019). *Japan: WorldClass Universities for Social Innovation*. The Boston college center for international higher education. Number.96 Recuperado de <http://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe7>



**Análisis del sistema de transporte público en Costa Rica: desafíos del Estado costarricense en las demandas de movilidad urbana en el siglo XXI**

# Análisis del sistema de transporte público en Costa Rica: desafíos del Estado costarricense en las demandas de movilidad urbana en el siglo XXI.

Carlos Carranza Villalobos<sup>1</sup>, Universidad de Costa Rica  
 Noelia Clerc Gómez<sup>2</sup>, Universidad de Costa Rica  
 Christian Madriz Padilla<sup>3</sup>, Universidad de Costa Rica

## Resumen

Una de las necesidades centrales de la sociedad es la movilidad, entendida como los medios usados por los seres humanos para trasladarse de un punto a otro con la finalidad de llevar a cabo actividades económicas, comerciales, turísticas, educativas, de salud, entre otros; gracias a la integración de espacios urbanos y rurales que permitan la ejecución de las mismas. Por ende, es indispensable que el Estado asegure el derecho universal al acceso de bienes y servicios para todas las personas, a través de un compromiso firme y permanente de las entidades estatales que garanticen la comunicación y traslado de personas y mercancías. Esto reafirma la necesidad de contar con una planificación urbana y de movilidad adecuada dirigida por el Estado, para la construcción de soluciones que satisfagan las necesidades de los usuarios de transporte, obteniendo así un desarrollo sostenible de las ciudades gracias a la existencia de medios de transporte seguros y accesibles para todos.

**Palabras clave:** transporte público, gobierno, administración pública, sociedad, bienestar general, gestión pública, Gran Área Metropolitana (GAM), Costa Rica.

## Abstract

One of the central needs of society is mobility,

<sup>1</sup> Universidad de Costa Rica. Escuela de Administración Pública. Docente, catedrático e investigador. carlos.arranza@ucr.ac.cr  
<sup>2</sup> Universidad de Costa Rica. Escuela de Administración Pública. Investigadora. noelia.clerc@ucr.ac.cr  
<sup>3</sup> Universidad de Costa Rica. Escuela de Administración Pública. Investigador. christian.madriz@ucr.ac.cr

Carlos Carranza, Noelia Clerc, Christian Madriz. (2020). Análisis del sistema de transporte público en Costa Rica: desafíos del Estado costarricense en las demandas de movilidad urbana en el siglo XXI.

understood as the means used by human beings to move from one point to another in order to carry out economic, commercial, tourist, educational, health activities, among others; thanks to the integration of urban and rural spaces that allow the execution of the same. Therefore, it is essential that the State ensure the universal right to access to goods and services for all people, through a firm and permanent commitment by state entities that guarantee the communication and transfer of people and goods. This reaffirms the need for adequate urban planning and mobility directed by the State, for the construction of solutions that satisfy the needs of transport users, thus obtaining a sustainable development of cities thanks to the existence of means of transport safe and accessible to all.

**Key words:** public transport, government, public administration, society, general well-being, public management, Greater Metropolitan Area (GAM), Costa Rica.

**Recibido:** 06 de noviembre de 2020

**Aceptado:** 01 de diciembre de 2020

**DOI:** 10.35.485/rcap79\_8

## I. Introducción

El presente artículo científico expone los principales hallazgos de la tesis universitaria para la obtención del grado de licenciatura en Administración Pública titulada **“Análisis de la gestión pública del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial de Costa Rica, para la atención de las necesidades de movilidad urbana en la Gran Área Metropolitana, durante el periodo 2010-2016”** llevada a cabo en el periodo 2018-2019 por 3 estudiantes de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, con la finalidad de conocer a profundidad la gestión pública del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial, perteneciente al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) en la temática de movilidad urbana a través de un estudio comparativo de las acciones gubernamentales ejecutadas por 2 gobiernos de turno, específicamente la Administración Chinchilla Miranda periodo 2010-2014 y la Administración Solís Rivera periodo 2014-2018, para la Gran Área Metropolitana (GAM) costarricense.

Se escogió este Viceministerio para el estudio realizado, debido a la alta influencia política y gubernamental que el mismo posee en las actividades relacionadas con la administración y organización del transporte público y la seguridad vial costarricense. Clerc, Esquivel y Madriz (2019), enfatizan que el rol de liderazgo y del manejo de la información de movilidad y transportes que este Viceministerio posee se refleja con la forma de operación que implementa dicha dependencia para vincular a los actores interesados en esta temática y la adhesión de labores a nivel interno y externo del MOPT. Lo anterior (...) “determinará en gran medida el buen funcionamiento de la entidad y por ende su gestión pública permitirá generar servicios que brinden o aporten valor a los ciudadanos satisfaciendo de manera apropiada sus necesidades” (p. 26).

Desde esta perspectiva es necesario estudiar la gestión pública en materia de transportes, la cual se manifiesta por medio de acciones de coordinación interinstitucional y relaciones de gobernanza para buscar alternativas de solución al problema de movilidad urbana en la GAM.

Cabe resaltar, que la movilidad urbana está conformada por múltiples factores que determinan la gestión de la misma, entre ellos: el transporte público, el transporte motorizado y no motorizado (peatones), el transporte ciclístico, así como el estudio de la demanda de dichos transportes; los cuales requieren de instrumentos de medición estructurados y efectivos para garantizar su atención y comprensión. Esto significa que debe destinarse una gran cantidad de recursos que permitan una planificación y gestión efectiva de transportes tanto para el presente como para el futuro, con la finalidad de crear un modelo sostenible de movilidad urbana, cuyo propósito principal se dirija a “(...) asegurar la protección del medio ambiente, mantener la cohesión social y la calidad de vida de los ciudadanos y favorecer el desarrollo económico” (Mataix, 2010, p. 18).

En lo que respecta a Costa Rica, un hallazgo a resaltar del Programa Estado de la Nación (PEN) es que “(...) no se encontró evidencia de que los procesos seguidos reflejen un compromiso con la solución del tema del transporte” (PEN, 2019, p. 153), lo cual se manifiesta a través de los esfuerzos realizados por los gobiernos costarricenses en los últimos años para construir obra pública, postergando el estudio y atención de temáticas como por ejemplo: el ordenamiento territorial, el uso y distribución de los suelos y el desarrollo urbano; en aras de construir ciudades más sostenibles con el ambiente y con alternativas de transporte atractivas para todos los usuarios.

Esto ha provocado que “el sistema de transporte y movilidad de Costa Rica no ofrezca las condiciones óptimas para el traslado de personas y bienes de forma segura, confiable, oportuna y limpia” (PEN, 2018, p. 229). Como consecuencia, indica el PEN, la sociedad costarricense percibe los efectos de las problemáticas derivadas de la ausencia de dicho compromiso estatal con el mejoramiento del sistema de transporte actual, por medio de factores negativos como, por ejemplo: “(...) mayores tiempos de traslado, dependencia petrolera, contaminación creciente, impactos en la salud, altos costos económicos, accidentes y pérdida de calidad de vida” (PEN, 2018, p. 229). Por ende, es necesario estudiar los resultados obtenidos por el gobierno costarricense, así como las

acciones pendientes de esta temática para comprender cuál es el rumbo más adecuado que debe construirse a partir de los recursos y necesidades existentes para el alcance de la modernización del transporte urbano y de las ciudades.

El presente artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera: la segunda parte abarca la metodología ejecutada para abordar la temática de movilidad urbana, la tercera parte presenta una revisión literaria de los principales aspectos vinculados a dicha temática. Los principales hallazgos de la investigación ejecutada y de los hechos históricos más relevantes en materia de transportes a nivel costarricense se detallarán en la cuarta parte, para posteriormente finalizar con las conclusiones derivadas de este análisis.

## II. Metodología

Mediante un enfoque cualitativo, el cual en palabras de Hernández Sampieri (2014) se

fundamenta en un esquema inductivo y su método de investigación es interpretativo, contextual y etnográfico caracterizándose por el empleo de métodos para la recolección de datos no estandarizados ni predeterminados mediante la obtención de puntos de vista de los participantes (p. 8). Se estudiaron los hechos principales o antecedentes del sistema de transporte público costarricense, mediante la indagación en aspectos enfocados con la temática de movilidad urbana en la GAM, así como en los hallazgos obtenidos a partir del análisis de la gestión pública del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial (VTSV) y su impacto en las acciones y procesos que son competencia de esta entidad, para el abordaje del tema de movilidad de personas en la Gran Área Metropolitana.

La presente tabla sintetiza las variables de investigación empleadas en el estudio junto con las definiciones conceptuales, operacionales e instrumentales respectivamente:

**Tabla 1: metodología usada en la investigación**

Variables	Definición conceptual	Dimensión	Definición operacional	Definición instrumental
<b>Transporte público</b>	(...) servicio público de transporte de una ciudad regulado por el Estado, el cual puede ser utilizado por cualquier persona para trasladarse de un lugar a otro, y como parte del conjunto de la movilidad urbana, se puede definir como un sistema de medios (infraestructuras y vehículos) para llevar personas de un lugar a otro de la ciudad (Porto, 2007, párr. 11).	Servicio público	Número de modalidades de servicio de transporte público masivo de personas existentes en la GAM, durante el periodo 2010-2016.	Revisión de documentos institucionales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.  Entrevistas con los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
<b>Movilidad urbana</b>	De acuerdo con lo acotado por el Banco de Desarrollo de América Latina (como se citó en Clerc, Esquivel y Madriz, 2019), la movilidad urbana consiste en el desplazamiento entre un punto y otro de una ciudad, (...) implicando un sistema de satisfacción de necesidades de transporte que permita la definición de políticas en materia de infraestructura, gestión de tránsito y seguridad vial.	Satisfacción de necesidades	Número de necesidades satisfechas entre el total de necesidades identificadas, en materia de transporte público de la GAM, por parte del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial, durante el periodo 2010-2016.	Estudio de encuestas de satisfacción de los ciudadanos, de los sistemas de movilidad urbana existentes; realizadas por instituciones públicas de Costa Rica.
<b>Gestión pública</b>	Tello, Bastidas y Pisconte (como se citó en Clerc, Esquivel y Madriz, 2019) acotan que este concepto es el (...) conjunto de acciones mediante las cuales las entidades [públicas] tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, (...) mediante las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo.	Acciones	Número de acciones en materia de transporte público llevadas a cabo por el Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial, durante el periodo 2010-2016.	Análisis de planes institucionales y condiciones normativas, asociados con la gestión pública del Viceministerio de Transportes y Seguridad.
<b>Proyectos en materia de transporte</b>	Un proyecto de transporte consiste en una serie de actividades articuladas entre sí, con el fin de obtener resultados capaces de satisfacer necesidades de movilidad o resolver problemas en materia vial, dentro de las condicionantes de un presupuesto dado y de un periodo de tiempo establecido (elaboración propia).	Resultados	Cantidad de resultados obtenidos por parte del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial en materia de transporte público, durante el periodo 2010-2016.	Revisión de documentos institucionales, relacionados con la rendición de cuentas.  Entrevistas con los funcionarios de las instituciones públicas vinculadas.

Fuente: elaboración propia.

### III. Revisión literaria

Para el abordaje de la temática, es necesario conocer algunos conceptos relacionados con la movilidad urbana, debido a que la misma posee una pluralidad de variables que la constituyen y al mismo tiempo justifican su variabilidad acorde al crecimiento humano y a la evolución de los estilos de vida urbanos de cada país. A partir de lo anterior, se puede afirmar que no existe una definición única que permita explicar el concepto de la movilidad urbana, sino que para su comprensión se debe considerar diferentes perspectivas, entre ellas en palabras de Mataix (2010) "(...) se identifica con el movimiento en las ciudades, (...) el contexto político, técnico y de participación ciudadana" (p. 9).

En consecuencia, el análisis del tema de la movilidad debe tener presente la generación de bienestar general en el transporte humano, lo cual se puede lograr mediante la comunicación vial adecuada (acceso de un punto a otro), el fomento del desarrollo de las actividades económicas (turismo e inversiones) así como el respaldo jurídico requerido para garantizar su viabilidad en el tiempo. A continuación, se expondrán los elementos del análisis de este concepto: cuando se habla de **movilidad**, la Real Academia Española (RAE) acota que se refiere a la cualidad de móvil (en otras palabras, movilización o lo opuesto a la quietud), a un medio de transporte o al "dinero que se necesita para viajar o para trasladarse de un lugar a otro" (2020, párr. 1). Por lo tanto, se puede afirmar que la **movilidad urbana** se relaciona con la movilización de personas dentro de un ambiente urbano (ciudades), quienes pagan un monto específico de dinero previo a su uso, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales. En palabras más sencillas "(...) se identificaría con la capacidad y/o posibilidad de moverse en la ciudad" (Mataix, 2010, p. 10); lo que permite deducir que, en el caso del ámbito urbano, este concepto se puede entender como el desplazamiento que realiza el ciudadano de un lugar a otro dentro de la ciudad; ya sea a pie, en bus, taxi, bicicleta, motocicleta, tren, metro, automóvil y demás medios de transporte.

Jans (s.f.) define el concepto como (...) los distintos desplazamientos que se generan

dentro de la ciudad a través de las redes de conexión locales, lo cual exige el máximo uso de los distintos tipos de transporte colectivo, que no sólo incluyen el sistema público de buses y metro sino también taxis, colectivos, transfers, etc., los que tienen vital trascendencia en la calidad de vida, movilidad y uso del espacio público (p. 9).

La Comisión de las Comunidades Europeas (como se citó en Gibsons et al., 2011, p. 490), afirma que este concepto (...) supone aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte y organizar la "comodidad" entre los distintos modos de transporte colectivo (tren, tranvía, metro, autobús y taxi) y entre los diversos modos de transporte individual (automóvil, bicicleta y marcha a pie).

Velásquez (2015) señala que "la movilidad urbana es al mismo tiempo, una causa y efecto del desenvolvimiento urbano e integran las acciones de los principales agentes y factores que afectan la forma como una ciudad se desenvuelve" (p. 100).

Finalmente, Paéz (2017) indica que la movilidad urbana se vincula a la necesidad, el deseo, la habilidad y la competencia de los ciudadanos para disfrutar, acceder o prestar servicios a la ciudad. [Es decir] al movimiento de las personas en interacción con los espacios físicos, haciendo uso de las infraestructuras y de diferentes modos de transporte" (p. 1).

En resumen, todos los autores coinciden que la movilidad implica la relación que hay entre las personas y los medios de transporte para su traslado de un punto a otro, a partir de una demanda o necesidad de movilización para el cumplimiento de un fin en específico. Asimismo, el Estado es el responsable de garantizar esa movilización de forma segura, rápida y eficaz a través del ordenamiento de los espacios urbanos, las vías de tránsito, los espacios habitacionales y las actividades orientadas a la productividad y bienestar general, acompañado de una planificación urbana adecuada, diseño y ejecución de políticas públicas urbanas, así como el uso eficiente de los recursos requeridos.

Por ende, no se debe confundir el concepto de movilidad urbana con otras definiciones como

lo son el **transporte, tráfico y tránsito**. Mataix (2010) expone la definición de los 2 primeros conceptos de la siguiente forma: en el primer caso es el "(...) sistema de medios mecánicos que se emplea para trasladar personas y mercancía, y solo es una estrategia más para posibilitar la movilidad urbana"; mientras que el segundo concepto se define como "(...) la circulación de vehículos motorizados". Ambas variables, indica el autor "(...) excluyen tanto a los peatones —el sector social más abundante en las ciudades— como a los transportes no motorizados, como la bicicleta" (p.13).

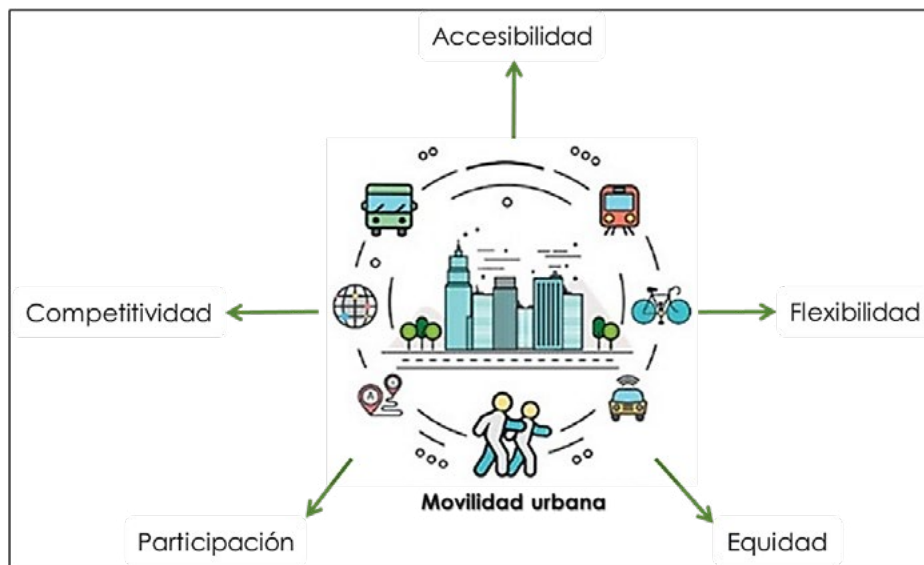
Con relación al concepto de tránsito, el Instituto de Seguridad y Educación Vial de Argentina (2008) subraya al mismo como "la acción de desplazarse o trasladarse de un lugar a otro (...) se involucra en ella a la vía pública, por ello su denominación correcta (hoy en la práctica, abreviada) es Tránsito Público" (p. 5).

A partir de lo anterior, queda expuesta con

claridad la diferencia de estas definiciones con la movilidad urbana, debido a que las mismas forman parte de este gran concepto y representan los factores que los profesionales en materia de transportes, movilidad y gestión urbana deben conocer a profundidad, para lograr el diseño de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos "(...) en igualdad de condiciones, a toda la población, sin diferencias derivadas del poder adquisitivo, condición física o psíquica, género, edad o cualquier otra causa" (Mataix, 2010, p. 10); acompañado del compromiso permanente de las entidades públicas vinculadas a esta temática.

Cabe considerar por otra parte, que la movilidad urbana posee una serie de **características** las cuales son necesarias para garantizar el traslado de las personas de forma ordenada y a su vez que permita mejorar las condiciones de transporte en la ciudad. A continuación, la siguiente figura hace una agrupación de las mismas:

**Figura 1: características de la movilidad urbana**



Fuente: elaboración propia. Imagen tomada del sitio web de Red de Periodistas por el Desarrollo Sostenible (2015).

En primer lugar, la **accesibilidad** es una característica inherente a la movilidad urbana, ya que todos los habitantes tienen el derecho de acceder hacia todos los puntos de la ciudad para satisfacer sus necesidades y desplazarse hacia sus lugares de destino.

Baranda et al (s.f.) afirman que: una forma que se le otorga valor a la ciudad se da a través de la accesibilidad a servicios, productos, lugares

o personas, no la movilidad en sí misma. La productividad de las ciudades debe dirigirse hacia hacer accesibles los potenciales urbanos, más que a mover personas cada vez más kilómetros a un costo cada vez mayor en medios de transporte individuales (p.8).

Bajo esta perspectiva, una ciudad accesible está relacionada con la presencia de personas y vehículos, los cuales cuentan con



un derecho universal de circulación libre y responsable por los espacios urbanos; para acceder a los bienes y servicios demandados.

En segundo lugar, la **flexibilidad** se refiere a las particularidades de la infraestructura y la capacidad de estas para que se dé una adecuada movilidad urbana, la cual va acompañada de la logística para el buen funcionamiento de los sistemas de movilidad. Entre la infraestructura de movilidad a destacar son: las calles, aceras, espacios peatonales, señales de tránsito verticales y horizontales, parqueos públicos, rutas exclusivas para autobuses y bicicletas, entre otros.

Baranda et al (s.f.) acotan que “La infraestructura es clave en la consecución de objetivos de movilidad, sin embargo, debe ser complementada siempre por elementos de operación, información, comunicación y monitoreo de manera que se potencie el uso inteligente de los sistemas de movilidad” (p. 8).

En tercer lugar, la **equidad** es un factor importante dentro de esta temática porque la planificación institucional se debe centrar desde una perspectiva de igualdad, en vista de que la movilidad urbana ha sido considerada originalmente en función del automóvil solamente y no del peatón o del ciclista, generando impactos negativos a nivel ambiental y social a través de la contaminación debido a las emisiones de dióxido de carbono originadas por la congestión vial.

Páez (2017) revela que esta variable va de la mano con la movilidad urbana en cuanto se construyan las “(...) mismas oportunidades que garanticen un efectivo ejercicio del derecho a la movilidad, haciendo énfasis en grupos vulnerables física, social y económicamente para reducir la exclusión” (p. 10); por lo que los gobiernos deben priorizar sus acciones y decisiones en aras de mejorar el servicio de transporte urbano para todas las clases sociales, especialmente las más bajas o pobres.

En cuarto lugar, la **participación** es necesaria debido a que para implementar cualquier proyecto, programa, plan o política pública en materia de movilidad urbana se requiere del apoyo de todos los actores involucrados (sector privado, autobuseros, usuarios de

transporte público, entre otros) para conocer sus puntos de vista y necesidades, facilitando una comprensión real del entorno de movilidad y la definición del rumbo a seguir para lograr la modernización de las ciudades y los sistemas de transporte. Es por esto que, en la elaboración de un plan de movilidad urbana los gobiernos no pueden excluir el diálogo y la participación de la ciudadanía.

Medina y Veloz (2012) recalcan en esta misma línea que (...) el proceso de elaboración y el seguimiento de planes de movilidad urbana requieren necesariamente del involucramiento activo de la sociedad. Es fundamental que la participación implique diálogo deliberativo para que la sociedad colabore en la elaboración de planes, se apropie de él e impulse su implementación (p. 6).

En quinto y último lugar, la **competitividad** es una de las características de mayor importancia en cuanto a movilidad urbana refiere, y para lograr su inserción con esta temática “(...) se debe regir por la efectividad en el uso de sus componentes para garantizar la circulación de las personas y bienes bajo criterios de logística integral” (Páez, 2017, p. 10). Esto permitirá una mejor comunicación entre regiones y por ende incrementará la productividad país, gracias a la efectividad del sistema de transporte nacional en áreas como el comercio, turismo, educación, atención de emergencias y desastres naturales, importaciones y exportaciones de productos, etcétera.






Asimismo, cuando un país es competitivo a nivel comercial, laboral, económico y productivo, se alcanza al mismo tiempo un sistema de transporte más equilibrado y orientando hacia un desarrollo urbano, ya que permite a la población obtener los beneficios de una ciudad ordenada y estructurada para el cumplimiento de desplazamientos oportunos, ágiles y seguros, gracias al aprovechamiento de los espacios urbanos y viales que economizan combustible y tiempo; permitiendo la realización efectiva de actividades de ocio, comerciales, laborales, sociales y demás; volviendo a la misma como una zona geográfica de gran potencial y oportunidad para el desarrollo de la inversión extranjera directa (IED).

Otro punto por considerar, son los **actores involucrados** cuya influencia en esta temática es de gran valor porque determinan el rumbo que la planificación urbana debe seguir, para que los gobiernos puedan ejecutar su gestión pública en aras de construir y garantizar bienestar general. La siguiente matriz muestra la distribución jerárquica de los actores participantes en los sistemas de transporte urbanos por medio de un esquema conocido como la pirámide de movilidad urbana, cuya función principal es presentar

una categorización sobre la prioridad de acceso que poseen dichos actores a la hora de movilizarse por la ciudad.

La importancia de la pirámide de movilidad urbana radica en establecer esa priorización de forma permanente, con la finalidad de igualar la movilización segura y equitativa para todas las personas, independientemente de su edad, estrato social y el fin que lo lleva a transportarse:

**Tabla 2: actores de la pirámide de movilidad urbana**

 <p>Peatones</p>	<p>Son las personas que se movilizan caminando en la ciudad para desplazarse de un punto a otro con el fin de llegar a su lugar de destino.</p>
 <p>Ciclistas</p>	<p>Son las personas que se desplazan en bicicleta en la ciudad con fines recreativos o de trabajo. Las bicicletas también son vehículos dentro del tránsito y deben circular por la calle sino existe una ciclovía.</p>
 <p>Transporte Público</p>	<p>El transporte público es el servicio de transporte manejado por el gobierno, está conformado por personas que conducen taxis, autobuses y trenes, los cuales prestan el servicio de transporte a la población a cambio de una tarifa establecida.</p>
 <p>Logística y Carga</p>	<p>Está constituido por los sujetos que transportan de un lugar a otro la mercadería de exportación e importación, para posicionar productos en un determinado momento y lugar a un costo previamente establecido. Este servicio es conocido también como servicios de distribución.</p>
 <p>Vehículos Particulares</p>	<p>Está formado por los actores que conducen automóviles en la ciudad para desplazarse hacia sus destinos o lugares de trabajo. En esta categoría se incluyen los vehículos de transporte privado y motocicletas particulares.</p>

Fuente: elaboración propia. Imagen tomada del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2018).

Como se observa en la matriz, la pirámide de movilidad urbana reorganiza la priorización del traslado de las personas desde un punto inicial a uno final dentro de la ciudad, teniendo como objetivo principal "(...) identificar quienes son los involucrados dentro de la convivencia vial y cuáles son las responsabilidades, así como alcances de cada uno cuidando siempre la seguridad y realizando buenas prácticas" (Fundación Carlos Slim, s.f., p. 1).

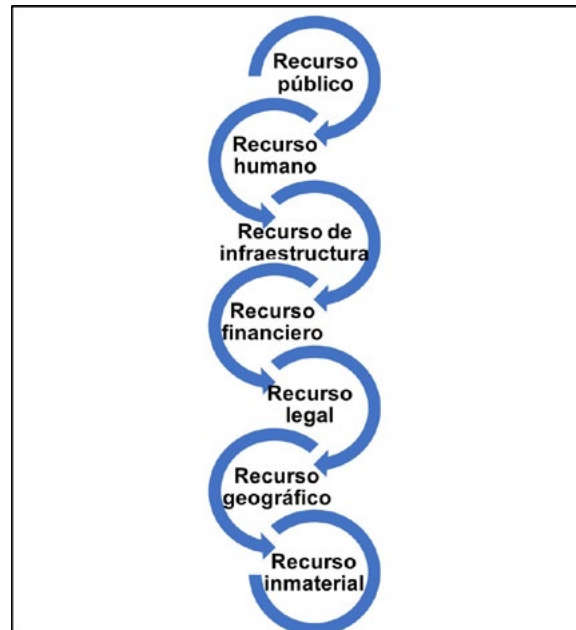
Esto permite conocer cuáles de estos generan una mayor o menor contaminación

ambiental, el grado de convivencia pacífica en los espacios públicos y la definición de los parámetros de seguridad vial requeridos (señales de tránsito, colocación de semáforos, áreas peatonales, presencia policial en carretera, establecimiento de horarios y recorridos para el transporte público, etcétera). Todo lo anterior, acota el autor debe jerarquizarse "(...) con respecto al costo que genera, espacio urbano que ocupa, ruido y energía, medio ambiente, gases de efecto invernadero y contaminación del aire" (Fundación Carlos Slim, s.f., p. 1).

Por último, es importante conocer cuáles son los **recursos** requeridos en la temática de movilidad urbana tanto para la implementación exitosa de planes, proyectos, programas y políticas públicas en esta materia como para la atención de las demandas de transporte de todos los sectores involucrados

de forma equitativa, es decir, que la formulación de estos proyectos se enfoque en las necesidades del peatón, el ciclista, el usuario de transporte público y los vehículos motorizados a nivel global y no individual, haciendo un uso racional de los mismos:

**Figura 2: Recursos presentes en la movilidad urbana**



Fuente: elaboración propia.

Primeramente, el **recurso público** es aquel que se origina de los presupuestos nacionales y municipales destinados para la inversión en infraestructura vial y proyectos de transportes, así como de los cánones o impuestos creados para este fin. La importancia del buen uso de estos recursos es que "(...) representan la fuente de ingresos más importante para dicha infraestructura y mediante éstos se financian las acciones para mejorar la movilidad y accesibilidad de la población" (Baranda et al., s.f., p. 17).

A partir de lo anterior, la correcta implementación de este recurso facilitará la consecución de los procesos gubernamentales a ejecutar en esta temática como, por ejemplo: los estudios de pre factibilidad y factibilidad de nuevas alternativas para facilitar la movilidad, uso y almacenamiento de la documentación sobre estadísticas referentes al uso del automóvil y del transporte público, investigaciones actualizadas sobre las necesidades de movilidad de los peatones y ciclistas, disposición de información verídica sobre las distancias promedio recorridas por

los vehículos, bicicletas y transporte público en las áreas urbanas, costos total de inversión en los proyectos de mejoramiento de la infraestructura vial, etcétera.

El **recurso humano**, está conformado tanto por el personal técnico y profesional en materia de movilidad urbana (ingenieros en transportes, policía de tránsito<sup>4</sup>, planificadores urbanos, arquitectos, ingenieros, economistas, analistas, personal administrativo, entre otros) como por todas las personas que se movilizan en las ciudades. Estos últimos, poseen un alto protagonismo en la dinámica urbana por el alto consumo de espacio que utilizan junto con la infraestructura que permite esta movilización.

Alcántara (2010) acota al respecto que el uso del espacio urbano proviene de 2 fuentes: la primera es la infraestructura que permite

<sup>4</sup> Es uno de los principales recursos humanos dentro de la movilidad urbana, debido a que su labor se orienta a velar por la aplicación adecuada de la ley de tránsito que garantice el cumplimiento de las obligaciones y derechos de los peatones y conductores.

la movilización (carreteras, puentes, aceras, autopistas, parqueos públicos, etcétera) cuyo costo de construcción y mantenimiento es de alto valor; y la segunda son las personas que se movilizan y "(...) consumen distintas cantidades de espacio vial cuando utilizan distintas maneras de transportarse" (p. 51). Por lo que su actuación no debe obviarse, sino que por el contrario debe monitorearse y atenderse de forma prioritaria para garantizar el bienestar general a través de la movilidad segura y libre.

El **recurso de infraestructura** se compone por las edificaciones construidas para el transporte urbano, como por ejemplo la infraestructura peatonal (aceras, cruces peatonales, bulevares, entre otros), puentes, carreteras, autopistas, ferrocarriles, terminales de buses y trenes y ciclovías. Para llevar a cabo su diseño, construcción y mantenimiento, se requiere de una gestión pública efectiva que evalúe el costo, periodicidad y monitoreo del alcance de los resultados planteados debido a que el mismo es dependiente de la riqueza generada por el país.

Dentro de este orden de ideas, Sánchez y Wilmsmeier (2005) señalan que (...) la divergencia entre las dinámicas de crecimiento de la oferta y la demanda de infraestructura de transporte requiere una prevención pronta, y decisiones políticas nacionales y regionales por la aparición de las insuficiencias críticas en el transporte, para evitar que la falta de infraestructura se convierta en un obstáculo para el desarrollo (p. 5).

El **recurso financiero** representa un recurso fundamental en cualquier plan de movilidad urbana, pues para que este se materialice requiere de un manejo financieramente sostenible, con el fin de obtener mayor eficiencia en la asignación de estos. Su origen proviene de los préstamos internacionales (empréstitos) que los gobiernos realizan ante entidades bancarias internacionales, los cánones cobrados a través del servicio de peajes de autopistas, multas por infringir las leyes de tránsito, renovación del permiso de conducir, entre otros; donaciones recibidas o de las alianzas estratégicas concretadas con el sector privado. Dichos recursos deben estar relacionados directamente o ser resultado de la planificación del desarrollo urbano,

de modo que permitan no solo financiar proyectos de infraestructura vehicular sino también aquellos proyectos, planes y políticas de índole peatonal, ciclística y de transporte público.

(...) Por un lado, este costo afecta al gobierno –con los costos de mantenimiento vial, señalización, operación y fiscalización del tránsito. Por otro lado, afecta a las personas que usan vehículos motorizados, pues tienen que pagar tarifas –en el caso del transporte colectivo y los taxis– o los costos de un vehículo individual como un automóvil o una motocicleta (Alcántara, 2010, p. 51).

El **recurso legal** está compuesto por las leyes, reglamentos, decretos ejecutivos y demás material de esta índole, cuya función principal es el otorgamiento de legitimidad para todos los proyectos que se implementen en esta temática y faciliten su ejecución. (...) En cualquier jurisdicción, el sector de transporte está sujeto a un sinnúmero de reglas y regulaciones con distintos objetivos de política pública, tales como: seguridad en carretera, recaudación de impuestos, promoción de la industria, así como la restricción del ejercicio del poder de mercado de las empresas (OCDE, 2017, p. 5).

Por lo tanto, es importante contar con un marco legal actualizado y acorde a la realidad urbana de cada país porque la regulación del sistema de transporte es compleja y requiere de un conocimiento profundo por parte de los planificadores urbanos, líderes de gobierno y políticos para su correcta implementación.

El **recurso geográfico** se vincula con el uso del suelo, así como la presencia de los recursos naturales que forman parte del ecosistema (árboles, zonas verdes, bosques urbanos, ríos, lagos, animales, etcétera). La construcción de las ciudades durante el tiempo, se han llevado a cabo por medio del establecimiento de las zonas para los asentamientos humanos y las zonas para preservar el ecosistema natural, lo que ha conllevado a una relación armoniosa entre la naturaleza y el ser humano.

Sin embargo, el crecimiento poblacional de la actualidad se ha dado de forma acelerada y ha impactado en la preservación del ecosistema natural, el cual se ve afectado

por las consecuencias de la presencia industrial y el uso de hidrocarburos las cuales son: la contaminación del aire, agua y suelos, planificación urbana y del uso de suelos deficiente, deterioro de la calidad de vida de las personas, extinción de especies, ruidos excesivos dentro de la ciudad, estrés y congestión vial.

Para ello, es necesario el compromiso de los gobiernos y la sociedad en general para crear espacios sostenibles tanto dentro como fuera de las ciudades, con la finalidad de aprovechar al máximo estos recursos disponibles sin destruirlos. Lizárraga (2006) explica que parte de estas labores a implementar para la preservación de estos recursos se requiere de un sistema global de sostenibilidad que permita cubrir las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacerlas, permitiendo el acceso a los bienes y servicios (...) Asimismo, debería minimizar el consumo de recursos no renovables, reutilizar y reciclar sus componentes, y limitar las emisiones de ruido y de GEI a la capacidad del planeta para absorberlos (p. 312).

Como último recurso está el **inmaterial**, el cual se enlaza con el tiempo que las personas destinan para transportarse de un punto a otro de forma rápida y a tiempo. El tiempo destinado a los viajes urbanos, entre más reducido sea la duración del recorrido, mayor satisfacción hay debido a que las personas esperan trasladarse en el menor tiempo posible para la realización de sus actividades personales u sociales.

Alcántara (2010) detalla con relación a este recurso lo siguiente: Las personas consumen tiempo en sus desplazamientos y esto afecta sus vidas. Desde el punto de vista del análisis de la movilidad, es importante separar dichos tiempos por modo de transporte y, en el caso del uso del transporte motorizado, separar los tiempos de caminata y de desplazamiento dentro del vehículo (p. 85).

Debido a esa variabilidad de los tiempos de desplazamiento entre un medio de transporte y otro (uso del automóvil para llegar a un destino de forma directa, desplazamiento a pie desde el momento que se aborda el autobús, tren o taxi hasta llegar al punto

de destino y viceversa), es que se requiere una adecuada planificación urbana que garantice un horario de rutas para que el usuario de transportes pueda elegir cual es el medio de transporte que más le conviene utilizar para llegar a su destino rápidamente. Resumiendo lo planteado, se observa que la movilidad urbana es una temática que ha tomado importancia conforme evolucionan las ciudades y el crecimiento poblacional, por lo que debe incluirse en los procesos organizacionales de los gobiernos en general para el alcance del bienestar general en materia de transportes. Al ser un tema multifacético, se debe comprender las diferentes aristas que la componen entre ellas las características de la movilidad urbana (accesibilidad, flexibilidad, equidad, participación y competitividad), los actores (peatones, ciclistas, usuarios de transporte público, transporte de carga y los vehículos automotores) y los recursos destinados para la atención de esta temática, los cuales son: el recurso público, humano, financiero, de infraestructura, geográfico, inmaterial y legal.

#### **IV. Resultados**

##### ***Contexto histórico del desarrollo urbano en Costa Rica***

En referencia a la evolución urbanística de Costa Rica, Castro<sup>5</sup> (comunicación personal, 25 de agosto del 2016) acota que la población costarricense se ha asentado principalmente en el Valle Central, lo que facilitó la producción de café a partir del año 1770. Gracias al aumento paulatino de este producto, conocido como grano de oro, surgen las exportaciones a través del camino de las mulas; por lo que se vuelve necesario abrir un camino que permitiera llegar al Caribe y Panamá.

El experto narra que posterior a la independencia de Costa Rica en 1821, el Jefe de Estado Braulio Carrillo ordena realizar los estudios correspondientes para abrir el camino al Caribe y formalizar las exportaciones. A raíz de esta y otras obras públicas, se le conoce como el "arquitecto del Estado Nacional Costarricense" gracias a su ardua labor

---

5 Ricardo Castro Castro es ingeniero de profesión y expresidente del comité de infraestructura y obras mayores de la Cámara Costarricense de la Construcción.

de iniciar con los primeros asentamientos urbanos que definirían el desarrollo urbano costarricense. R. Castro (comunicación personal, 25 de agosto del 2016).

Luego, con la guerra de 1856 se comienza con el desarrollo de infraestructura tanto para la capital de San José como para el resto del territorio costarricense, gracias al crecimiento de la producción de café que conllevó a la ejecución de una mayor cantidad de exportaciones; por lo que era necesario contar con la infraestructura necesaria para que la producción surtiera fruto. R. Castro (comunicación personal, 25 de agosto del 2016).

Ese desarrollo de infraestructura enfatiza Castro, es resultado del aumento de producción y de la necesidad de producir y exportar en mayor cantidad como país, por lo que pone a Costa Rica en una condición muy particular que fomentó el crecimiento económico de la nación. Todas estas acciones marcan el camino hacia una modernización de la institucionalidad costarricense, donde el sector transportes no se quedó atrás.

Arce (2018), detalla que para la década de 1950 el país comienza a implementar un plan de desarrollo para todos los sistemas de transportes a largo plazo y con una "(...) visión de desarrollo regional-nacional y sumamente prometedor; y pese a las limitaciones de la incipiente economía de la época, su éxito e impacto fue de gran magnitud" (p. 1). Es decir, se llevaron a cabo una serie de acciones que, si se comparan con la actualidad de la gestión pública en esta temática, fueron destacadas por el grado de modernización para el desarrollo del sistema de transportes del país.

Entre las labores implementadas para el alcance de dicho éxito, a partir de lo acotado por Arce, destacan las siguientes: uso del sentido común para la integración de la Ingeniería con la Gestión Pública, establecimiento de una visión a largo plazo para el desarrollo integral tanto regional como nacional, poniendo los intereses nacionales por encima de los político-electorales; clara perspectiva de que el desarrollo en infraestructura es una inversión y no un gasto en aras de alcanzar el desarrollo nacional; se priorizó la existencia de

un servicio de transportes con altos estándares para los ciudadanos (usuarios) a partir de la cuantificación de los beneficios sociales y económicos por medio de la ejecución de estas iniciativas a largo plazo para que se asegurara la continuidad del mismo, más allá del gobierno que estuviera en el poder (p. 2).

Siguiendo con la lista de acciones positivas detalladas por Arce, el experto hace énfasis en el fortalecimiento del equipo técnico y profesional del MOPT para el alcance de excelencia y compromiso por parte del personal que labora en esta institución "(...) al punto que su credibilidad y calidad en la planificación y diseño del proyecto facilitó la gestión del financiamiento externo" (p. 2). Dicha gestión pública se logró a partir de las siguientes decisiones: reestructuración institucional global del MOPT a un corto plazo, priorización de las labores ejecutadas por la oficina de planificación de alto nivel, implementación de procesos de control de calidad rigurosos para cada proyecto desarrollado y el establecimiento de alianzas estratégicas con el sector privado.

Todo lo anterior, revela que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes posee una visión clara de los objetivos, metas y beneficios que se obtendrían a través de una gestión pública eficiente y adecuada en materia de transporte y movilidad tanto para los usuarios de transporte público como para la buena imagen del Ministerio, ya que previene actos delictivos, improvisados y corruptivos que retrasen la implementación de estos proyectos. De esta forma "los resultados de aquel programa de desarrollo del transporte demostraron que se había hecho lo mejor para el país" (Arce, 2018, p. 3).

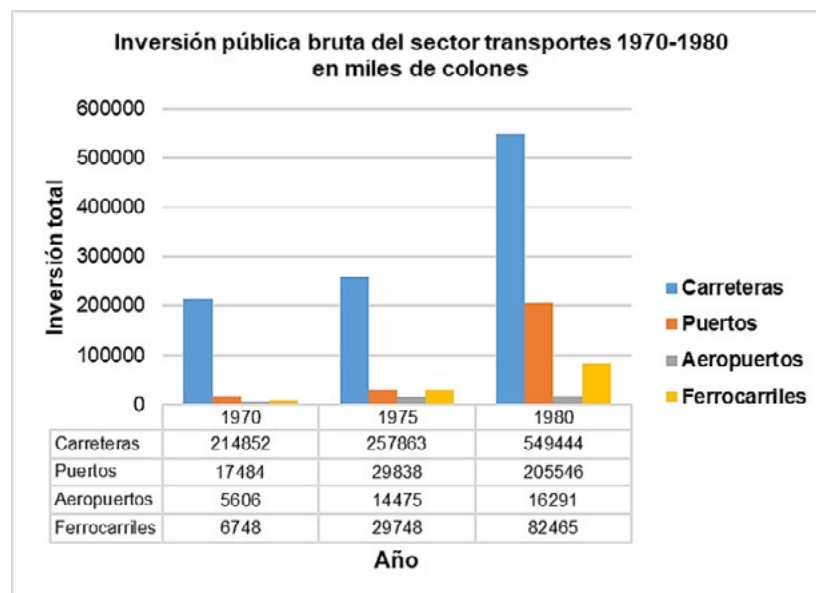
No obstante, en la década de los años setenta se presentó una crisis financiera que afectó en gran medida la economía mundial, donde América Latina no se quedó atrás. En el caso de Costa Rica, detalla el Programa Estado de la Nación (PEN) que dicha crisis repercutió negativamente en los programas de salud, vivienda, educación e infraestructura; debido a que el gobierno costarricense debió reducir sus gastos con la finalidad de conseguir créditos internacionales que le permitieran resolver el faltante de liquidez y reactivar la economía (PEN, 2014, p. 292). En

efecto, “La crisis económica de principios de los 80 truncó ese rumbo. Las familias pobres casi sobrepasaron el 50%. De 1979 a 1981 el desempleo aumentó 79,3% y la inflación fue de 94,5%” (Rodríguez, 2010).

Las acciones tomadas no fueron suficientes para resolver los problemas descritos, debido a que la deuda externa existente era mayor a la capacidad del Estado costarricense para recuperar su nivel de productividad país previo a la crisis; lo que repercutió en la inversión de infraestructura tal y como lo indican Rodríguez et al. (como se citó en PEN, 2014): “La inversión en infraestructura también registró un fuerte descenso (...) esa caída contribuyó a la desaceleración de la productividad de la economía nacional en las últimas dos décadas del siglo XX; esto a su vez, disminuyó el ritmo del progreso social” (p. 292).

El siguiente gráfico, creado a partir de los anuarios estadísticos del MOPT, revelan esa reducción en el año 1970 en la inversión de infraestructura de puertos (franja naranja), aeropuertos (franja gris) y ferrocarriles (franja amarilla), aunque incrementó la inversión en infraestructura de carreteras (franja celeste) de forma paulatina entre el año 1970 y 1980; lo que evidencia el compromiso del Ministerio en cumplir con el objetivo de construir la infraestructura adecuada para el tránsito seguro de las personas y mercancías, pero postergando el abordaje eficaz de la atención del mantenimiento de carreteras acorde al crecimiento poblacional y los recursos disponibles, tal y como se aprecia a continuación:

**Gráfico 1: Inversión pública bruta del sector transportes periodo 1970-1980**



Fuente: elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del sector transportes de 1970, 1975 y 1980.

En igual forma, los datos expuestos en el gráfico anterior coinciden con lo acotado por Carranza, Calvo y Otárola (2012), quienes mencionan que, en la década de los setenta, la red vial de Costa Rica era una de las más desarrolladas de América Latina, pero veinte años después pasó a ser una de las más deterioradas; aspecto importante del desarrollo nacional que ha sido muy afectado por la deuda interna, a causa del “estrujamiento” de la inversión pública (p. 57). Cabe resaltar que Rodríguez (2010) afirma al respecto que dicha carencia

de recursos económicos durante la crisis financiera explicada influyó en la salida de los profesionales capacitados con los que contaba el MOPT en esa época, así como en el cierre de empresas constructoras y en la disminución del presupuesto nacional para continuar con el mantenimiento de las carreteras; que conllevó al envejecimiento de la red vial nacional costarricense.

Lo anterior, repercute en la evolución de otros tópicos de interés en la temática de movilidad urbana, ya que es necesario comprender que

la gestión pública en esta materia va más allá de la inversión pública en infraestructura vial, hay que analizar el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial, el uso de los suelos, la participación de la ciudadanía, el conocimiento profundo de las demandas de transporte y la actualización de los servicios de transporte público; los cuales han sido mencionados a lo largo de este artículo por su gran influencia e impacto en el desarrollo urbanístico de las ciudades en cuanto a transportes refiere.

El PEN (2018) reitera que los impactos dados por la mala gestión de dichos tópicos se presentan en la actualidad urbanística costarricense a través de repercusiones negativas como, por ejemplo: "(...) alto consumo de energía –particularmente de hidrocarburos– emisiones contaminantes, saturación de vías, largos tiempos de traslado, pérdida de competitividad, elevados costos económicos, accidentes de tránsito y deterioro de la calidad de vida de la población" (p. 231). Para ejemplificar lo expuesto, se expondrán 2 hallazgos de la investigación universitaria referente a hechos del pasado que han impactado en el desarrollo urbano de la GAM de Costa Rica: primeramente, **el crecimiento urbano disperso** en la región central costarricense ha propiciado una concentración poblacional alta, la cual "(...) parece estar asociado a un fenómeno de traslado o relocalización de la población más que a su crecimiento vegetativo o natural" (INEC, 2012, p. 22).

Dicho traslado responde a la alta demanda de movilidad de los habitantes costarricenses, quienes requieren trasladarse de forma constante hacia sus lugares de trabajo, estudio, recreación, entre otras actividades; las cuales se encuentran localizadas en zonas distintas al lugar de residencia o habitación. Esto implica que las personas deben destinar recursos para lograr ese traslado, el cual demandará un alto uso de tiempo para llegar

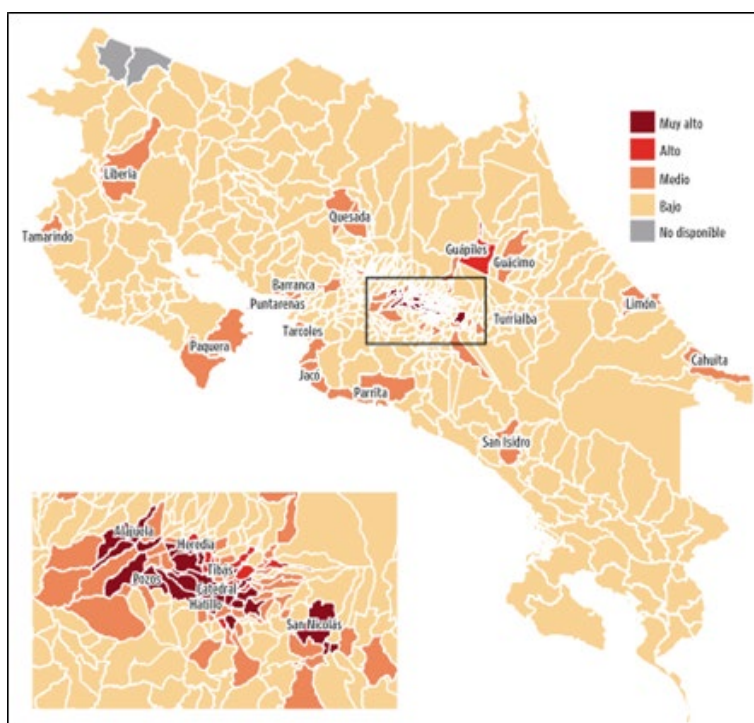
al destino deseado generando un mayor tiempo de desplazamiento y de una mayor presencia de automóviles en carretera.

En relación con la problemática expuesta, el PEN (2018) indica que una de las causas de este crecimiento poblacional parte de la ausencia del ordenamiento territorial de la GAM, constituido por las regulaciones de intervención pública en cuanto a la temática de construcción y distribución de espacio urbano refiere, así como la intervención privada vinculada a la dinámica productiva y comercial. Dicho factor ha estado ausente en la gestión pública costarricense, lo cual se evidencia a través de "(...) la falta de herramientas robustas de regulación, y la debilidad (...) del marco normativo e institucional en la materia, en vez de favorecer el uso planificado, eficiente y de menor impacto del suelo, han promovido patrones insostenibles y grandes externalidades negativas" (p. 232).

De acuerdo con los datos suministrados por la aplicación Waze, los cuales son administrados por el Departamento de Informática del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Programa Estado de la Nación los tomó como referente para hallar estos puntos de atasco y se exponen en la siguiente figura. Se identificó que la GAM es la zona geográfica costarricense con mayor nivel de congestionamiento, los cuales varían en su extensión, tiempo de retraso y duración durante el día. El estudio describe que el promedio de duración de estos atascos viales se extiende desde 200 metros hasta 20 kilómetros, con un tiempo de demora de 1 minuto a 5 horas entre las 6 de la mañana y 6 de la tarde, donde las horas con mayor congestión se presentan entre las 7:00am y 8:00am y entre las 4:00pm y 6:00pm, las cuales son conocidas como "horas pico". Los distritos con mayor congestión se ubican en San José (Tibás, Catedral, Hatillo, Pozos de Santa Ana), la región central de Alajuela y Heredia y el sector de San Nicolás en Cartago:



**Figura 3. Clasificación de distritos por cantidad de atascos viales en el año 2017**



Fuente: Programa Estado de la Nación (2018).

Como se aprecia en el mapa, la ausencia de ese ordenamiento territorial impacta negativamente en el transporte de personas y mercancías, debido a que deterioran la competitividad y la calidad de vida de las personas por las limitaciones viales, el aumento de los congestionamientos viales y las pocas opciones de transporte con las que cuentan los ciudadanos para llegar a sus destinos; creando puntos de atasco donde se presentan con mayor frecuencia problemas u obstáculos que impiden o retrasan la fluidez del tránsito.

En segundo lugar, el **incremento acelerado de la importación de automóviles** dado a partir de la década de los años noventa, ha repercutido en los tiempos de traslado de las personas, así como en la alta presencia vehicular en carretera (congestionamiento vial). La GAM presenta una estructura expandida, de baja densidad y con pocas opciones de transporte público que satisfagan completamente las demandas sociales de transporte; esto conlleva a que las personas busquen medios alternativos de transporte que les permita un tránsito a mayor distancia y velocidad como lo es el uso del vehículo privado.

“(…) La ausencia de ofertas atractivas para

trasladarse estimuló la duplicación del parque vehicular en los últimos 10 años. Las políticas públicas han premiado esa tendencia al enfocarse exclusivamente en la red vial, incentivando el cambio modal hacia medios más ineficientes” (González, 2013, p. 2). Si bien, este medio de transporte permite el traslado de las personas a mayor velocidad, fomenta el transporte individual y el aumento de la cantidad de automóviles que transitan en carretera al mismo tiempo, convirtiendo a la GAM en una ciudad donde “(…) la baja densidad obliga a la población a recorrer muchos kilómetros en sus vehículos” (PEN, 2016, p. 65).

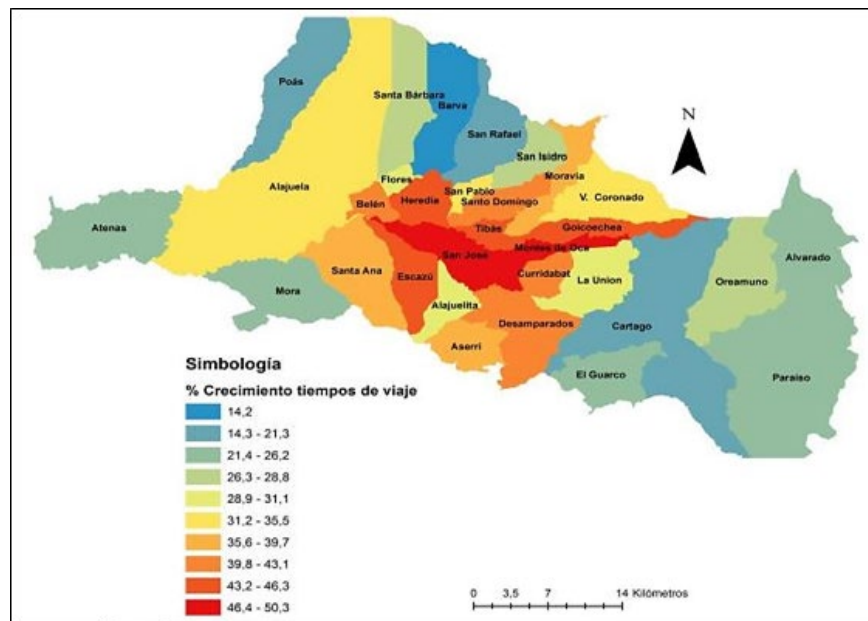
Lo anterior, genera en la ciudadanía una pérdida de credibilidad con relación a las acciones que los gobiernos ejecutan para garantizar la existencia de medios de transporte con tiempos de traslado cortos, seguros, amigables con el medio ambiente y con baja incidencia de accidentalidad. González (2013) acota al respecto que el incremento de la flota vehicular atrae consigo un consumo acelerado de energía a través del consumo de los derivados del petróleo (diésel y gasolina); convirtiendo al sector transportes en uno de los sectores que más consume este recurso equivalente a un 58% de la energía total del país.

El autor enfatiza que para reducir el impacto del uso excesivo del vehículo privado sobre el transporte público es necesaria la modernización de este último, contemplando que el transporte privado no debe desaparecer del todo, sino que se logre un equilibrio en la infraestructura y tiempos de circulación de los mismos para "(...) así generar que cada vez más personas prefieran conducir menos y usar otras alternativas, siempre que sean convenientes, cómodas y accesibles" (p. 2).

La siguiente figura muestra el impacto que ha tenido el crecimiento de la flota vehicular en la actualidad, especialmente en las "horas pico" para 12 cantones de la GAM como por ejemplo San José, Montes de Oca, Heredia,

Tibás, Desamparados, Curridabat y Belén (marcados en color rojo y naranja oscuro), los cuales en palabras del PEN (2019) "(...) presentan un crecimiento mayor al 40% en solo cinco años, son localidades que presentan altos flujos vehiculares y sirven de conexión con otros cantones" (p. 158). El PEN señala que en este sector geográfico se encuentran ocho de las diez zonas del GAM con mayor congestión vial, "(...) aspecto que coincide con áreas altamente urbanizadas desde hace años" (2019, p. 158); trayendo un mayor impacto en la modernización de los sistemas viales y la reducción de los tiempos de viaje en comparación con el resto de los cantones de la GAM tal y como se muestra a continuación:

**Figura 4. Crecimiento promedio de los tiempos de viaje en la GAM periodo 2015-2019**



Fuente: Programa Estado de la Nación (2019).

Recapitulando lo expuesto, los antecedentes detallados en ese apartado muestran que la temática de movilidad urbana en Costa Rica ha presentado una evolución constante conforme la población crece en el tiempo, por ende, sus necesidades cambian y esto genera cambios en las acciones y decisiones que los gobiernos deben tomar para la atención de las mismas. Sin embargo, se ha identificado que la gestión pública costarricense no ha logrado un planeamiento estratégico y eficiente por parte de las instituciones vinculadas en cuanto a la atención de las demandas de movilidad urbana refiere, afectando la modernización del transporte urbano. En consecuencia,

se requiere de una atención prioritaria y especializada de esta temática mediante la búsqueda de soluciones integrales que colaboren en el abordaje y atención de dichas demandas, sin obviar los hechos del pasado que inciden en la creciente demanda de movilidad de personas en la GAM, así como en la necesidad de contar con ciudades más sostenibles y modernas que permitan el transporte fluido de personas.

**Normativa legal en materia de transportes y movilidad urbana costarricense**

Ahora bien, es importante hacer énfasis en

la clasificación del Poder Ejecutivo de Costa Rica para comprender su composición y delegación de funciones. Para ello, se utilizará como referencia el **Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN** llamado "**Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo**" del año 2014 en el cual se establecen 16 sectores y su clasificación con el fin de garantizar el funcionamiento eficiente de la Administración Pública, entendiéndose por sector el conjunto de instituciones agrupadas por materia según su propia competencia y dirigido por uno o varios Ministros Rectores, uno de ellos es el Sector de Infraestructura y Transportes.

En esta misma línea, de conformidad con este Decreto, la rectoría de este sector será ejercida por el MOPT, a quien le corresponde la potestad junto con el presidente de la República de coordinar, articular y dirigir las actividades del sector, bajo la orientación del Plan Nacional de Desarrollo.

El **Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 34582-MP-PLAN**, específicamente los artículos 5 y 6, acotan que es una obligación de los Ministros Rectores coordinar y dirigir la puesta en marcha de las estrategias y las políticas públicas sectoriales de la administración centralizada y descentralizada. Al mismo tiempo, establecen que son responsabilidades de los ministros(as) rectores dirigir y coordinar al respectivo sector, ratificar las políticas y planes de mediano y largo plazo de las instituciones pertenecientes al sector, garantizar la alineación de los Planes Operativos Institucionales y los presupuestos de las instituciones con los respectivos planes sectoriales, así como velar por el fortalecimiento de los procesos institucionales de formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública requeridos por el sector.

La **Ley Orgánica del MOPT N° 3155** del 5 de agosto de 1963, crea el Ministerio de Transportes en sustitución del Ministerio de Obras Públicas, asumiendo las obligaciones del anterior Ministerio que fueran compatibles con los objetivos principales del nuevo: construir, mantener y mejorar la red de carreteras nacionales, carreteras regionales y caminos de todo el país, planes cooperativos, regular y controlar el tránsito, construir, mantener y mejorar los aeropuertos nacionales controlando el transporte aéreo, controlar y regular el transporte ferroviario, regular y

mejorar el transporte marítimo; por medio de la modificación del artículo primero de dicha Ley el cual indica lo siguiente: "Créase un Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en sustitución del Ministerio de Obras Públicas, asumiendo el nuevo Despacho los derechos y obligaciones del anterior que sean compatibles con los objetos establecidos".

Posteriormente se da la reforma a la Ley Orgánica del MOPT mediante la **Ley N° 4786 del MOPT**, la cual establece que el MOPT es la institución responsable del sector de infraestructura y transportes, cuyas competencias abarcan el control y la regulación del tránsito, así como el transporte por vía pública; constituyéndose de acuerdo con el artículo N° 4 de esta Ley de manera permanente, en la "(...) autoridad oficial única en todo lo relativo a los objetivos nacionales, entendiéndose que su autoridad se extiende a las actividades de cualquier orden que tengan relación o sean consecuencia de ellas".

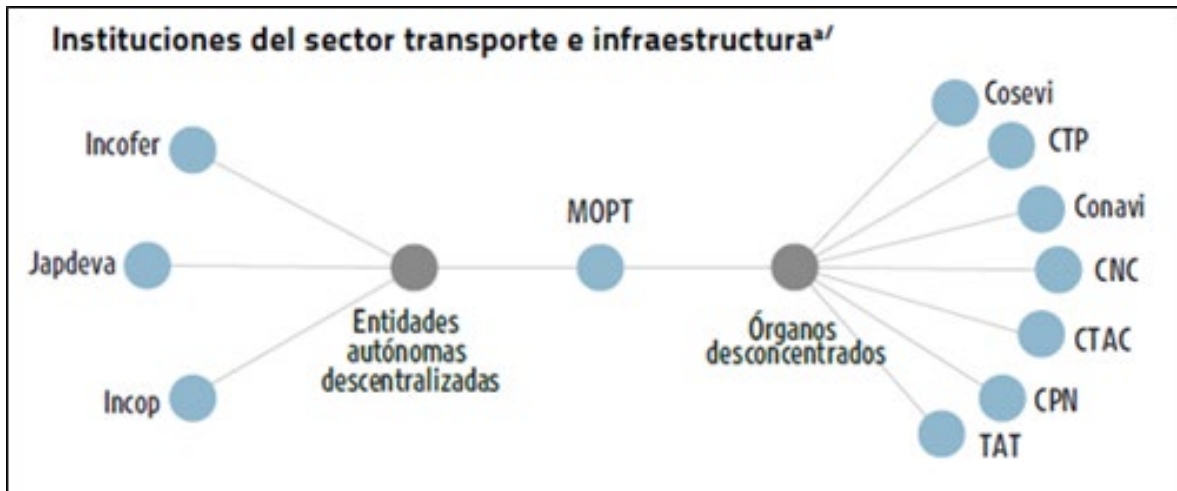
Continuando con esta misma línea discursiva, es relevante hacer énfasis en la conformación del sector transportes e infraestructura. Para ello, se hará referencia al artículo 4 del **Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 34582-MP-PLAN** donde se acota que el Sector de Infraestructura y Transportes estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

Adicionalmente, tomando en consideración la naturaleza jurídica del MOPT, tiene adscritos los siguientes órganos encargados de apoyar la gestión de transporte e infraestructura: "Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), Consejo de Transporte Público (CTP), Consejo Nacional de Concesiones (CNC), Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Consejo Portuario Nacional, Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC), Consejo Portuario Nacional (CPN) y el Tribunal Administrativo de Transporte" (MIDEPLAN, 2010, p.50). La conformación del sector transportes anteriormente expuesta se esboza en la siguiente figura, en la que

se muestran tanto las entidades autónomas descentralizadas como los órganos de

desconcentración máxima pertenecientes al MOPT:

**Figura 5: diagrama de clasificación de las instituciones públicas del sector transporte e infraestructura costarricense**



Fuente: Programa Estado de La Nación (2018).

Por último, de acuerdo con la estructura organizacional del MOPT este ministerio tiene adscrito el Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial, el cual fue creado el 31 de mayo de 1999 a través del **Decreto Ejecutivo N° 27917**. El artículo N° 2 de dicha normativa establece que el VTSV constituye “un órgano rector, planificador, fiscalizador y regulador del Ministerio y del Sector de Obras Públicas y Transportes” (Presidencia de la República de Costa Rica, 1999).

### **Estado actual de la gestión pública costarricense en materia de movilidad urbana**

#### Estructura interna del MOPT:

El MOPT se encuentra organizado en los siguientes niveles: **Nivel superior, Unidades asesoras, Nivel de Unidades ejecutoras y Nivel de Consejos Subsectoriales**. El **nivel superior** del MOPT tiene como función ser un “órgano rector, planificador, fiscalizador y regulador del Ministerio y del Sector de Obras Públicas y Transportes” (Presidencia de la República de Costa Rica, 1999). Dentro de este nivel se encuentra el Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial, como una dependencia encargada de brindar apoyo a la gestión pública y a las labores del despacho del ministro.

Para asegurar el cumplimiento de labores

del Ministerio, el Ministro del MOPT cuenta con la colaboración de **Instancias Asesoras**, las cuales se localizan en el segundo nivel y son responsables de: “la planificación, la regulación y el control del sector a largo plazo en forma integral y coordinada, mediante la formulación, preparación de políticas sectoriales realizando el control, la fiscalización y el seguimiento de las metas físicas y financieras del sector” (Presidencia de la República de Costa Rica, 1999).

En cuanto a la conformación del **nivel de unidades ejecutoras**, cabe destacar el rol del Consejo de Transporte Público (CTP) el cual se integra a esta estructura como un órgano coordinador y tiene como competencia “procurar técnica y jurídicamente que los sistemas de transporte terrestre y ferroviario serán eficientes y seguros, en términos ambientales y sociales” (Presidencia de la República de Costa Rica, 1999).

Finalmente, el nivel de los **Consejos Subsectoriales** de conformidad con el Decreto estudiado abarca los Consejos que como órganos o entidades descentralizadas se encuentran vinculadas con el MOPT y “(...) presentarán su estructura y organización propia, así como las funciones y atribuciones que la ley les determina, o que éstos concreten en su ámbito interno” (Presidencia de la República de Costa Rica, 1999).

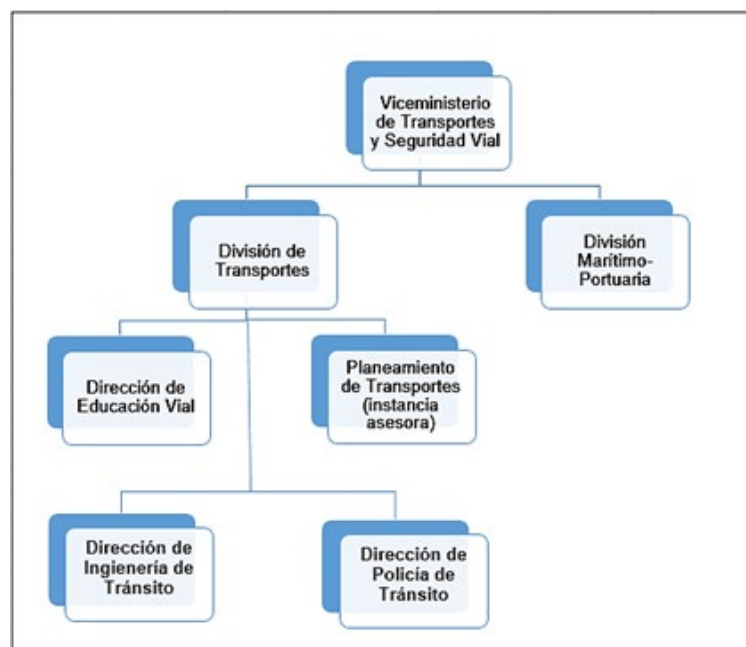
## Estructura interna del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial:

El Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial (VTSV) es una dependencia interna de alto rango de poder perteneciente al MOPT cuya línea de trabajo es de apoyo al ministro(a) y es la encargada de abordar la temática de transportes y movilidad urbana, a partir de las competencias delegadas por la normativa legal vigente que le confiere la autoridad y liderazgo para la implementación de acciones e iniciativas de esta temática. Las labores que este Viceministerio ejecuta como parte de su gestión, se orientan a identificar alternativas de respuesta al problema de movilidad urbana en la Gran Área Metropolitana GAM, las cuales son:

Dirigir y coordinar las actividades internas y externas del ministerio, en el área de su atención, sin perjuicio de las potestades del ministro al respecto. Ser el centro de comunicación del Ministerio en lo interno y externo, en el área de su atención. Realizar los estudios y reunir la documentación necesaria para la buena marcha del ministerio, en el área de su atención (MOPT, 2020, párr. 2).

A continuación, se presenta un organigrama que ilustra la conformación de esta dependencia, que, para efectos de este estudio, surge del análisis de la normativa explicada anteriormente con el propósito de facilitar la comprensión del lector, con respecto al grado de poder y liderazgo que el mismo tiene en materia de movilidad urbana:

**Figura 6: Esquema de la organización funcional del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial de Costa Rica**



Fuente: elaboración propia con base en el Decreto ejecutivo N° 27917-MOPT.

Como se puede observar, el VTSV tiene adscritas la **División Marítimo-Portuaria** y la **División de Transportes**; ésta última tiene la competencia de ejercer "(...) la relación jerárquica propia, sobre los órganos establecidos en este Capítulo y mantendrá sus labores de asesoría y coordinación con los Despachos del ministro y viceministros" (Presidencia de la República de Costa Rica, 1999).

Tiene adscritas 4 direcciones: la **Dirección de Educación vial** la cual, tiene como función la elaboración de políticas, normas y procedimientos sobre educación vial a nivel nacional, la oficina de **Planeamiento de Transportes** encargada de la elaboración del plan anual operativo para la regulación y el control de los sistemas y servicios de transporte; la **Dirección de Ingeniería de Tránsito** cuya competencia se enfoca en la

elaboración y actualización de la normativa para la señalización vial vertical y horizontal de las carreteras del país y la **Dirección de Policía de Tránsito** se encarga de ejercer el control y vigilancia del tránsito a nivel nacional, haciendo cumplir las disposiciones técnicas y legales establecidas para la circulación en adecuadas condiciones de seguridad de personas, vehículos y cargas (Presidencia de la República de Costa Rica, 1999).

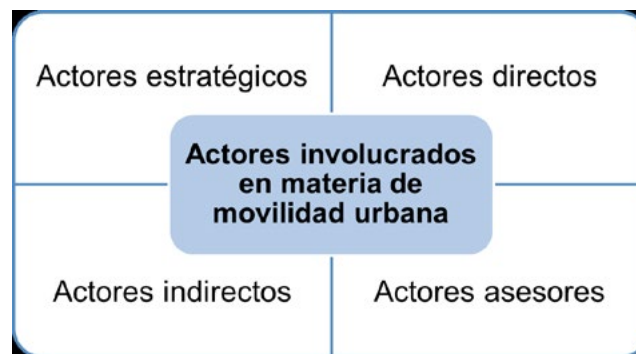
Actores relevantes vinculados a la temática de movilidad urbana:

Como se explicó en el análisis de la normativa legal en materia de transportes de Costa Rica, el MOPT es la institución rectora del sector **transporte e infraestructura**, por lo que es el encargado de controlar, regular y vigilar el tránsito, así como planificar, construir y

mejorar las carreteras. Además, tiene entre sus potestades planificar y supervisar las distintas modalidades de transporte (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1971).

Es importante destacar que, en la investigación realizada los actores involucrados en materia de transporte e infraestructura se categorizaron en cuatro subgrupos: **actores estratégicos, actores directos, actores indirectos y actores asesores en materia de transporte e infraestructura**. Cada uno de ellos se encuentra conformado por actores con rasgos comunes que desempeñan un rol específico en la temática de investigación, la presencia de un actor en un grupo no lo excluye de formar parte de otro a la vez. Lo anteriormente expuesto se presenta en el siguiente esquema:

**Figura 7: actores involucrados en materia de movilidad urbana de Costa Rica**



Fuente: elaboración propia.

El subgrupo de los **actores estratégicos** se encuentra conformado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial (VTSV), Consejo de Transporte Público (CTP), Consejo Nacional de Seguridad Vial (COSEVI), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Asamblea Legislativa, Ministerio de la Presidencia y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); debido a que se les consideran como actores de gran relevancia para esta investigación por su alto poder e influencia para la toma de decisiones en materia de transporte público. Asimismo, el abordaje de la temática de transporte público requiere contar con la existencia de una institucionalidad con alto poder e interés para integrar acciones enfocadas a garantizar un transporte seguro y eficaz de las personas en las ciudades, a través de acuerdos interinstitucionales, coordinación interinstitucional y una sólida gobernanza.

El subgrupo de los **actores directos** está constituido por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial (VTSV), Consejo de Transporte Público (CTP), Consejo Nacional de Seguridad Vial (COSEVI), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Asamblea Legislativa, Ministerio de la Presidencia, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Dirección General de Policía de Tránsito (DGPT), Cámara Nacional de Transportes (CANATRANS) y la Cámara Nacional de Autobuseros (CANABUS); en vista de que estos actores se encuentran vinculados directamente con la temática de transporte público, los cuales desempeñan acciones enfocadas a promover el bienestar general de la población.

En este sentido es necesaria no sólo la participación de las entidades responsables

del sector sino también de aquellas instituciones comprometidas con la causa como por ejemplo la ARESEP, AL, Ministerio de la Presidencia, entre otros; cuya finalidad es contribuir con el desarrollo del país.

El subgrupo de los **actores indirectos** está compuesto por el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Gobiernos Locales, Contraloría General de la República (CGR), Ministerio Nacional de Ambiente, Energía y Mares (MINAE), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y Revisión Técnica Vehicular (RITEVE). Se seleccionaron estos actores debido a que los mismos se encuentran relacionados con la temática de transporte público, pero no influyen directamente en la toma de decisiones en esta materia; asimismo, presentan una baja influencia con respecto al tema de la movilidad urbana y transportes. No obstante, dichos actores pueden indicar a las instituciones encargadas del sector transportes sugerencias y recomendaciones que permitan la construcción colectiva y eficaz de soluciones enfocadas al mejoramiento del transporte público.

El subgrupo de los **actores asesores** se encuentra integrado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANMME), Observatorio Urbano de la Gran Área Metropolitana (OUGAM), Programa de Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) y el Programa Estado de la Nación (PEN). Dichos actores pueden llevar a cabo acciones complementarias para apoyar la gestión del transporte público respaldando los procesos de toma de decisiones en esta materia, así como contribuir con la formulación de políticas públicas encaminadas a fortalecer la movilidad urbana.

### **Principales hallazgos de la gestión pública del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial de Costa Rica:**

En este apartado se presentan los principales hallazgos encontrados por los investigadores, donde se resalta la descripción del estado actual de la gestión pública del Viceministerio de Transportes en el Gran Área Metropolitana (GAM), la identificación de las funciones que la normativa le encomienda al Viceministerio de Transportes, el análisis de las relaciones con

los actores involucrados en la temática de movilidad urbana y los resultados obtenidos como parte de las acciones ejecutadas por esta Dependencia; donde destacan los siguientes:

**Evidencia 1:** inexistencia de una política pública integral en materia de movilidad urbana. El Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial no cuenta con una política que articule a todos los actores involucrados en la temática de transporte público, por lo que las soluciones para mejorar la situación de movilidad urbana no han sido eficaces, debido no se ha presentado una adecuada planificación y las medidas impulsadas por las entidades gubernamentales pertenecientes al sector transporte e infraestructura, son cortoplacistas y dispersas.

Por lo tanto, existen muchas propuestas aisladas, las cuales no responden al mejoramiento de las condiciones de movilidad de los habitantes, pero con pocos resultados eficientes en materia de transporte público a nivel nacional.

**Evidencia 2:** no se ha presentado una adecuada continuidad en los proyectos del Viceministerio de Transportes, debido a que los cambios de gobierno rompen el hilo conductor de la gestión pública del mismo. Los constantes movimientos de viceministros en dicha dependencia incidieron en la gestión pública que realizó esta dependencia durante el periodo estudiado, afectando la continuidad de los procesos, planes y proyectos que el Viceministerio brindó a la sociedad costarricense.

En síntesis, dichas variantes en el cargo impiden el logro de los objetivos propuestos por el órgano administrativo, pues se implementan las iniciativas acordes al viceministro de turno, y el nuevo funcionario que le sustituye en el cargo implementa nuevas políticas, omite lo que se ha avanzado en las iniciativas ejecutadas a priori.

**Evidencia 3:** no hay un registro de seguimiento y control de los proyectos implementados por el Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial. Una debilidad presente en la gestión pública del Viceministerio consiste en una planificación limitada a cuatro años de gobierno, por lo que se presentan proyectos

en este periodo de tiempo con la finalidad de implementarlos, pero esta dependencia no maneja un control de dichos proyectos donde se incluya los responsables por cada etapa de ejecución y el nivel de avance de los objetivos trazados.

Asimismo, no se cuenta con la información referente a la ejecución presupuestaria por proyecto, sino que se presenta esa información en términos agregados donde no se puede hacer una distinción de los recursos que el Viceministerio de Transportes ha destinado a los proyectos en materia de movilidad urbana. Esto afecta la rendición de cuentas a la ciudadanía y, por consiguiente, no hay manera de dar seguimiento oportuno a los proyectos si ocurriera que alguna de etapa de su desarrollo no transcurra según planeado, dificultando que se les dé la continuidad a los mismos en los gobiernos futuros.

**Evidencia 4:** el Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial cuenta con falencias en materia de recurso humano capacitado y que cuente con la formación necesaria para la atención de las necesidades de movilidad urbana, lo cual es una situación compleja ya que la mayoría del personal con la que cuenta esta dependencia son oficinistas, técnicos en servicio civil y trabajadores calificado de servicio civil; cuando lo esperado es contar con profesionales de áreas como la ingeniería, planificación urbana, derecho, economía, ordenamiento territorial, entre otros.

En esta misma línea, el tema de capacitación al personal es muy importante para mejorar la gestión de la institución y que responda adecuadamente a las necesidades sociales de la población.

**Evidencia 5:** de las administraciones estudiadas, se identificó que la Administración Chinchilla Miranda estuvo enfocada en impulsar obras de infraestructura vial y con respecto a la temática de movilidad urbana dicho gobierno presentó interés en promover mejoras en el servicio de transporte público, sin embargo, no se dio tanto énfasis a esta temática debido a la prioridad que presentó el gobierno en atender las problemáticas en materia de infraestructura vial.

En relación con la Administración Solís Rivera, se

demonstró que ese gobierno estuvo enfocado en atender las necesidades de transporte público en la GAM y el resto del país, por medio de las acciones gubernamentales en la temática de movilidad urbana, las cuales buscan mitigar los impactos del creciente congestionamiento vial.

Ahora bien, considerando los esfuerzos realizados por la Administración actual (Alvarado Quesada) ha manifestado interés en dar continuidad a proyectos relevantes en materia de transporte público, a través de la puesta en marcha de proyectos como por ejemplo la sectorización y cobro electrónico en transporte público, proyecto del tren eléctrico de pasajeros teniendo como norte, inversión en obra pública e infraestructura como un eje para el desarrollo y el fortalecimiento de la competitividad a nivel nacional.

**Evidencia 6:** durante la Administración Chinchilla Miranda no hubo tanta gestión en materia de proyectos de movilidad urbana debido a que no se presentaron tantos proyectos relevantes en transporte público, en comparación con la administración Solís Rivera la cual ejecutó una mayor cantidad de proyectos en dicha temática.

Dicha disminución responde a que durante la primera Administración hubo una alta rotación del puesto de Viceministro de Transporte, lo que influyó en un interés de dar mayor énfasis a otras áreas, tales como a mejoras en infraestructura vial y no tanto a la temática de movilidad urbana.

**Evidencia 7:** la Administración Alvarado Quesada ha apostado por mejorar las condiciones de movilidad en el país mediante la modernización del transporte público a través de varias iniciativas iniciadas en la Administración Solís Rivera, lo cual refleja el compromiso del gobierno en garantizar la continuidad de los proyectos dejados por el gobierno anterior en aras de cumplir con los proyectos en esta temática.

En ese sentido, es pertinente destacar los siguientes proyectos, los cuales han estado presentes en los últimos 2 gobiernos estudiados: el **"Proyecto Tren Eléctrico Metropolitano"** se plantea como la columna vertebral del sistema de transporte la cual, permitirá un



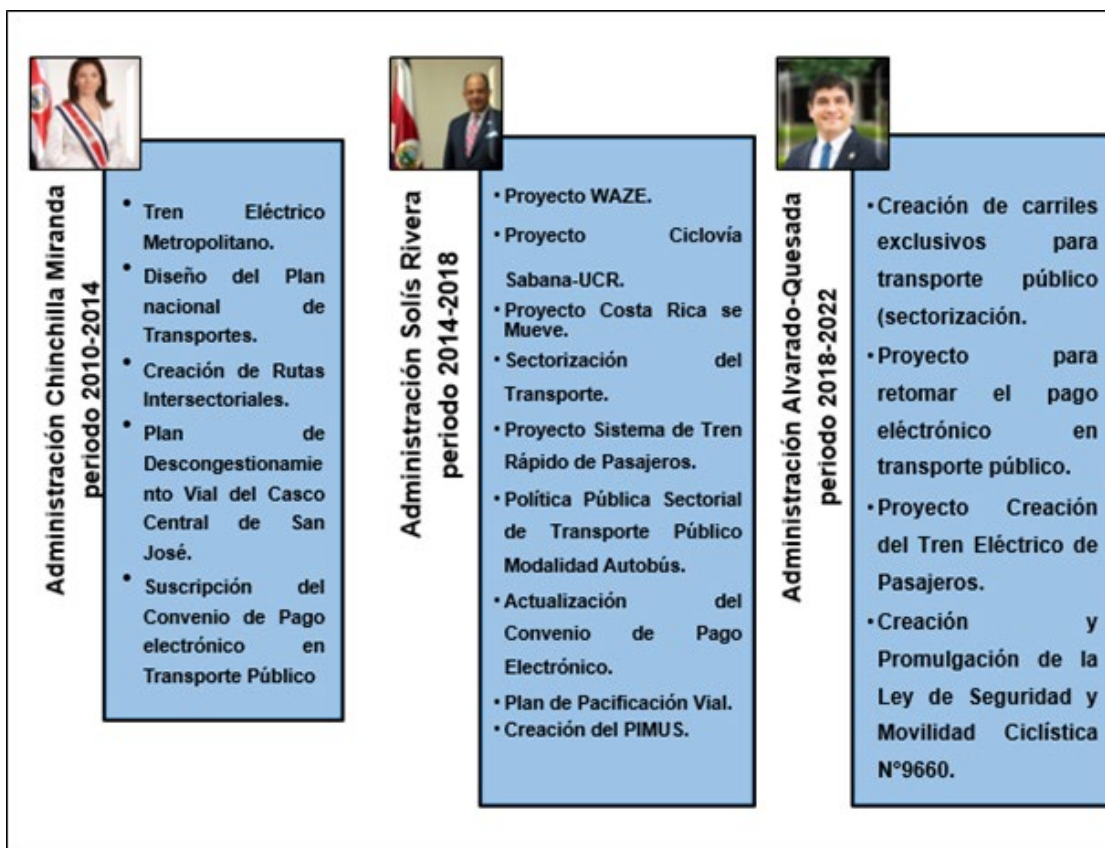
sistema intermodal de transporte público, de manera que las personas podrán hacer uso del tren y conectarse con el servicio de autobús. Cabe señalar que esta administración ha desempeñado labores enfocadas en buscar los recursos económicos para financiar la obra, la cual ha cumplido con las etapas de factibilidad, estudio socio ambiental, técnico y financiero por parte del INCOFER (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020).

Otra iniciativa relevante es el "**Proyecto de Sectorización del Transporte Público**", el cual consiste en el "proceso de agrupamiento de rutas urbanas en sectores y subsectores geográficos que se ha ido consolidando paulatinamente el área metropolitana" (MOPT, 2017, p. 41). Los resultados obtenidos con respecto a este proyecto son los siguientes: Se ha iniciado la intervención de carriles exclusivos, en una primera etapa se crearon las rutas Tibás-Santo Domingo, subsector San Francisco, subsector Moravia-Paracito, sector

San Pedro-Curridabat, sector Santa Ana-Escazú, subsector Desamparados y sector Pavas y en una segunda etapa subsector Guadalupe-Coronado, sector Uruca-Heredia, subsector Paso Ancho-San Sebastián y sector Central (Presidencia de la República de Costa Rica, 2017).

Por ende, se puede afirmar que la presente Administración se encuentra enfocada en promover un mejoramiento de los sistemas de transporte público mediante la implementación de proyectos orientados tanto a la modernización de la infraestructura vial existente como en el establecimiento de las bases para el desarrollo urbano, mediante un cambio de paradigma de movilización de tal forma que, la infraestructura vial contemple aspectos para promover una mejoría en la movilidad urbana gracias al transporte público masivo de personas. La siguiente figura resume lo expuesto anteriormente en las evidencias 5, 6 y 7:

**Figura 8: listado de proyectos en materia de movilidad urbana de las Administraciones estudiadas de la República de Costa Rica periodo 2014-2022**



Fuente: elaboración propia.<sup>6</sup>

## V. Conclusiones

<sup>6</sup> La imagen de la Administración Chinchilla Miranda fue tomada del sitio web Conozca su cantón (2016).

La imagen de la Administración Solís Rivera fue tomada del sitio web Tiempo de Política (2018).

El sector público costarricense cuenta con una amplia presencia de instituciones relacionadas con el tratamiento del transporte público. Su organización y coordinación armónica es fundamental para que se logren avances en la modernización del transporte público, usando las tecnologías de información y comunicación disponibles para complementar el trabajo que los servidores públicos deben cumplir en aras de construir el bienestar general enfocado a la modernización del transporte costarricense y la productividad nacional.

Por lo tanto, no debe obviarse el hecho que la sociedad requiere de un servicio de transporte público eficiente para la satisfacción de sus necesidades de movilidad y de esta manera acceder a bienes y servicios, gracias a que el transporte da acceso a más oportunidades de salud, educación, trabajo, vivienda, entretenimiento y comercio por la facilidad de transporte para las personas alrededor del espacio urbano de un territorio. Actualmente el vehículo privado está ganando terreno sobre el transporte público masivo ya que las personas prefieren adquirir su propio vehículo que utilizar un servicio de transporte público poco eficiente, lo que genera mayor congestión vial.

A partir del análisis realizado, se determina la existencia de la necesidad de un transporte público que facilite el traslado masivo de las personas en las ciudades, ya que permite que muchas personas se transporten al mismo tiempo en un solo medio y a un menor costo en comparación con el carro individual, el cual permite transportar menos personas usando varios automóviles al mismo tiempo. A pesar de su gran capacidad de agrupación de personas, ha sufrido un deterioro considerable en cuanto a calidad y reputación respecta, debido a que el mismo no ha logrado atender en su totalidad las demandas de una población que crece de forma más acelerada a lo largo del tiempo.

Es importante señalar que actualmente el servicio de transporte público en Costa Rica ha perdido competitividad y eficiencia, debido a la alta tendencia del uso del vehículo propio para llegar puntualmente a sus puntos de

destino. Esto se explica porque las actuales rutas de transporte público no están diseñadas para hacer desplazamientos largos y la misma infraestructura vial, la cual ha experimentado ciertos recarpeteos y mejoramiento vial, sigue siendo desactualizada.

En vista de lo anteriormente expuesto, resulta imprescindible que las instituciones responsables del sector transportes cuenten con funcionarios con los conocimientos requeridos de esta temática para una adecuada atención a las demandas de movilidad de la sociedad costarricense ya que actualmente no se está dando una respuesta efectiva por parte de este ente ministerial a dichas demandas de transporte.

Por otra parte, el Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial ha comenzado a ser líder en la formulación e implementación de proyectos en materia de movilidad urbana, sin embargo, una debilidad presente en la gestión pública de esta dependencia consiste en una planificación que no abarca la duración del gobierno de turno (cuatro años), afectando la continuidad de los proyectos. Frente a ese panorama institucional, se necesita contar con una visión política clara y precisa sobre la jerarquización del transporte público, así como la importancia de una mayor independencia para que este Viceministerio pueda ejecutar los cambios necesarios para velar por el transporte como servicio público.

En cuanto a los actores involucrados, se concluye que los actores más relevantes en la temática de movilidad urbana son los siguientes: Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial (VTSV), Asamblea Legislativa, Ministerio de la Presidencia, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Consejo de Transporte Público (CTP), Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) y la Cámara Nacional de Autobuseros (CANABUS) debido a su alto grado de influencia para la toma de decisiones en esta temática.

A partir del análisis de los proyectos implementados por las Administraciones de Gobierno estudiadas, se concluye que las acciones de la Administración Chinchilla Miranda estuvieron centradas en la modernización de infraestructura vial, mientras

---

*Imagen de la Administración Alvarado Quesada fue tomada de Facebook (2018).*

que las acciones de la Administración Solís Rivera estuvieron enfocadas en la temática de movilidad urbana.

Las acciones del gobierno actual (Alvarado Quesada) se encuentran alineadas a la temática de transporte público, debido a que este gobierno ha demostrado interés en impulsar y dar continuidad a proyectos relevantes en materia de transporte público e inversión en obra pública; además, se encuentra enfocada en promover un mejoramiento de los sistemas de transporte público implementando la sectorización del transporte público como medida para impulsar la movilidad urbana mediante el uso del transporte público; el cual es fundamental en el desarrollo urbano eficiente.

Lo anterior evidencia que la presente administración busca retomar la inversión en materia de transporte público mediante un cambio de paradigma de tal forma que, la infraestructura vial contemple aspectos para promover una mejoría en la movilidad urbana gracias al transporte público masivo de personas.

En pocas palabras, es necesario que el Estado participe activamente en la temática debido a que el transporte público es fundamental para asegurar la accesibilidad de los habitantes a las actividades propias de toda ciudad. Las oportunidades derivadas del transporte público son de orden estatal debido al rol protagónico que posee el Estado en la regulación del servicio. Kresalja (1999) afirma que "servicio público, significa que tal actividad queda incorporada al quehacer del Estado y excluida de la esfera de actuación de los particulares sin previa concesión" (p. 6). En síntesis, la participación del Estado en el sector transporte como operador o regulador de las actividades del sector es vital para que el impacto que presenta el servicio público cumpla con las expectativas de una mejor calidad de vida de los habitantes.

Si se quiere llegar a la existencia de ciudades inteligentes en materia de transportes, se debe replantear la normativa legal de esta temática en aras de obtener una regulación adecuada a las necesidades actuales de transporte de persona a través de 3 pilares: competitividad, tiempo y costo de desplazamiento. Lo anterior permitirá que los modelos de transporte queden insertados en las acciones gubernamentales ligadas al crecimiento y capacidad urbana, siendo

este campo una oportunidad para que la investigación y desarrollo de tecnologías e ideas innovadoras puedan hacer sus aportes, y así establecer estrategias globales de transportes que fortalezca el traslado de personas y mercancías de forma segura y eficaz; convirtiéndose en un reto por alcanzar para Centroamérica y el mundo.

En igual forma, es indispensable que los tomadores de decisiones en materia de transportes definan cual es el tipo de gestión de transportes que se requiere para que se articule a la gestión urbana de forma adecuada a una intercomunicación entre ciudades con conectividad precisa y como se deben crear las redes de comunicación con nuevas condiciones de transportes a través de una participación más activa por parte de los organismos reguladores estatales en esta temática; ya que las mismas forman parte de las exigencias de la actualidad así como de las tareas pendientes en materia de infraestructura y de acuerdos con diferentes actores sociales, tanto de Costa Rica como del resto de países de Latinoamérica.

## Referencias bibliográficas

- Alcántara Vasconcellos, E. (2010). Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). [https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/414/An%C3%A1lisis\\_de\\_la\\_movilidad\\_urbana.\\_Espacio%2C\\_medio\\_ambiente\\_y\\_equidad.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/414/An%C3%A1lisis_de_la_movilidad_urbana._Espacio%2C_medio_ambiente_y_equidad.pdf?sequence=7&isAllowed=y)
- Anónimo (s.f.). Moverse por la ciudad. Recuperado de: <https://turismo.buenosaires.gob.ar/es/article/moverse-por-la-ciudad>
- Arce, M. (2018). Sugerencias para la gestión y desarrollo de la infraestructura vial en Costa Rica. Recuperado de: <https://static1.squarespace.com/static/577ab2462994caf1d4917de6/t/5a6368a1652dea21c631a9cc/15116464292584/Fortalecimiento+InfraVial.pdf>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1963). Ley N° 3155 (Crea el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en sustitución del actual Ministerio de Obras Públicas). Recuperado de: <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/>

- Normativa/Normas/nrm\_texto\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=31734
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1971). Ley N° 4786 (Ley de Reforma de Creación del MOPT en sustitución del actual Ministerio de Obras Públicas). Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.Valor2=36240&nValor3=38202&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.Valor2=36240&nValor3=38202&strTipM=TC)
- Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm\\_texto\\_completo.param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871](http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871)
- Banco de desarrollo de América Latina (CAF). (22 de agosto del 2013) ¿Qué es movilidad urbana? [Video]. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2013/08/que-es-movilidad-urbana/?parent=14062>
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2018). Los nuevos retos y oportunidades del transporte público en la ciudad de Panamá. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2018/01/los-nuevos-retos-y-oportunidades-del-transporte-publico-en-ciudad-de-panama/>
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2019). CAF financiará parte del Proyecto Ferroviario Ferrocarril Central. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/10/caf-financiara-parte-del-proyecto-ferroviario-ferrocarril-central-con-un-prestamo-de-us-85-millones/>
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2019). Colombia avanza hacia sistemas de transporte que garanticen la seguridad de las mujeres. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/11/colombia-avanza-hacia-sistemas-de-transporte-que-garanticen-la-seguridad-de-las-mujeres/?parent=6398>
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (s.f.). Curitiba. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/ciudades/curitiba/>
- Baranda Sepúlveda, B., Cañez Fernández, J., Garduño Arredondo, J., Media Ramírez, S., Orozco Camacho, M., Padilla Rodríguez, X., Treviño Theesz, X. y Veloz Rosas, J. (s.f.). Hacia una estrategia nacional integral de movilidad urbana. Recuperado de: [http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Movilidad-Urbana-Sustentable-MUS\\_.pdf](http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Movilidad-Urbana-Sustentable-MUS_.pdf)
- Carranza Villalobos, C., Calvo Gómez, K. y Otárola Madrigal, R. (2012). Infraestructura y Obras Públicas: El Caso Costarricense 2006-2008. Revista de Servicio Civil (30). Recuperado de: [http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION\\_UNPAN/BOL\\_MARZO\\_2013\\_60/DGSC/2012/RDSC\\_30\\_6.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION_UNPAN/BOL_MARZO_2013_60/DGSC/2012/RDSC_30_6.pdf)
- Clerc Gómez, N., Esquivel Castro, J.E. y Madriz Padilla, C. (2019). Análisis de la gestión pública del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial de Costa Rica, para la atención de las necesidades de movilidad urbana en la Gran Área Metropolitana, durante el periodo 2010-2016 [tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica]. Repositorio institucional UCR. Recuperado de: [http://aleph.sibdi.ucr.ac.cr/F/7C1IN1SIB58F9YCHP3VHQPUS2X13SRU74RJTLHVNE69D69UMXH-00775?func=full-set-set&set\\_number=000080&set\\_entry=000001&format=999](http://aleph.sibdi.ucr.ac.cr/F/7C1IN1SIB58F9YCHP3VHQPUS2X13SRU74RJTLHVNE69D69UMXH-00775?func=full-set-set&set_number=000080&set_entry=000001&format=999)
- Conozca su cantón (2016). Administración Chinchilla Miranda. [Imagen]. Recuperado de: <https://conozcasucanton.com/noticias/costa-rica-vive-la-decada-con-mas-ex-presidentes-vivos-380>
- Estupiñán, N, Scordia, H, Navas, C, Zegras, C, Rodríguez, D, Vergel, E, Azán, S, Vasconcellos, E. (2018). Transporte y Desarrollo en América Latina. Revista del CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) 1. Recuperado de: [https://pure.urosario.edu.co/files/19628111/journal\\_CAF\\_revision\\_20180423.pdf](https://pure.urosario.edu.co/files/19628111/journal_CAF_revision_20180423.pdf)
- Expo vete a Canadá. (2019). Toronto presenta su primer bus eléctrico para el transporte público. Recuperado de: <https://www.venteacanada.com/toronto-presenta-su-primer-autobus-electrico-para-el-transporte-publico/>
- Fundación Carlos Slim. (s.f.). Pirámide de la movilidad. Recuperado de: <https://capacitateparaeempleo.org/assets/28prkzv.pdf>
- Gibson, C., Jolly, J., Monteoliva, A. y Rojas, F. (2011). Algunas reflexiones sobre la Movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano. 16(2), 485-514. Recuperado de: <http://>

- [www.scielo.org.co/pdf/papel/v16n2/v16n2a07.pdf](http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v16n2/v16n2a07.pdf)
- González, E. (diciembre, 2013). Transporte público en Costa Rica: desafío en la Gran Área Metropolitana Hacia un sistema sectorizado, moderno, intermodal y bajo en emisiones. *Revista Perspectivas FES Costa Rica*. 2 (1-9). Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/10443-20140121.pdf>
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C y Baptista Lucio, M.P. (2014). *Metodología de la Investigación*. (6° ed.) México: Mc Graw Hill
- Hidalgo, D, Laurens, N, Ortiz, J, Serrano, J, Joly, M. (2018). Medidas de gestión de la demanda de transporte en ciudades de América Latina. Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1393/6%20Medidas%20de%20gesti%20de%20la%20demanda%20de%20transporte%20en%20ciudades-28feb.pdf>
- Instituto de Seguridad y Educación Vial de Argentina. (2008). *SEGURIDAD VIAL "Bases para el entendimiento de la problemática del tránsito y la seguridad vial"*. Fascículo 1: Aspectos generales del tránsito y la seguridad vial. Recuperado de: <http://www.ecofield.com.ar/images-blog/IMAGES/SVF1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2012). *X Censo Nacional de Población y Vivienda 2011. Resultados Generales*. Recuperado de: [https://www.cipacdh.org/pdf/Resultados\\_Generales\\_Censo\\_2011.pdf](https://www.cipacdh.org/pdf/Resultados_Generales_Censo_2011.pdf)
- Jans, M. (s.f.). Movilidad urbana: en camino a sistemas de Transporte Colectivo Integrados. (6), 6-11. Recuperado de: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/aus/n6/art02.pdf>
- Kresalja, B. (1999). El Rol del Estado y la Gestión de Servicios públicos. *Revista académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú* (39). Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10382/10832>
- Lizárraga Mollinedo, C. (2006). Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI. *Economía, Sociedad y Territorio*. 6(22), 283-321. Recuperado de: <https://movilidadurbana.files.wordpress.com/2007/10/carmen-lizarraga-mollinedo1.pdf>
- Martínez, M. (2019). Ciudad de México impulsa electro movilidad con trolebuses aunque expertos consideran que es insuficiente. Recuperado de: <https://latinclima.org/articulos/ciudad-de-mexico-impulsa-electromovilidad-con-trolebuses-aunque-expertos-consideran-que-es>
- Mataix González, C. (2010). *Movilidad Urbana Sostenible: Un reto energético y ambiental*. Obra social Caja Madrid. Recuperado de: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0536159.pdf>
- Medina Ramírez, S. y Veloz Rosas, J. (2012). *Planes Integrales de Movilidad: Lineamientos para una movilidad urbana sustentable*. (1 ed.). Recuperado de: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Planes-integrales-de-movilidad-lineamientos.pdf>
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). (1971). Cuadros estadísticos sobre el sector transportes 1970. Recuperado de: <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/159>
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). (1976). Cuadros estadísticos sobre el sector transportes 1975. Recuperado de: <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/154>
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). (1981). Cuadros estadísticos sobre el sector transportes 1980. Recuperado de: <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/handle/123456789/149ç>
- Ministerio de Obras públicas y Transportes (MOPT). (2017). *Política Pública Sectorial de la Modernización del Transporte Público Modalidad Autobuses del Área Metropolitana de San José*. – Recuperado de: <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/3677/modernizacion%20transporte%20publico%20autobus.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). (2020). *Despacho del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial*. Recuperado de: [http://www.mopt.go.cr/wps/portal/Home/acercadelministerio/organigrama/3ea64050-291e-4058-b391-4862c79a066a!/ut/p/z1/tZJRT8lwEMe\\_Cjz wuPS2Qdkeh8CCjkDQybYXcpQ6arZujELU T28BTSBRmSb2qb38\\_3fX3x1JSEQSiXuRohK FxEy\\_44QuRIMfzLs2BDACdCDr-w-O0wE79E](http://www.mopt.go.cr/wps/portal/Home/acercadelministerio/organigrama/3ea64050-291e-4058-b391-4862c79a066a!/ut/p/z1/tZJRT8lwEMe_Cjz wuPS2Qdkeh8CCjkDQybYXcpQ6arZujELU T28BTSBRmSb2qb38_3fX3x1JSEQSiXuRohK FxEy_44QuRIMfzLs2BDACdCDr-w-O0wE79E)

- wyvxt4dNYHzw2CznACtjOjJKnjh4vjQW9m9WwAf2L9xX-e6Zr\_kSQkYVKVak3isqgUZg3-onglixYg4xXDxopnjVxIsdVhocNFlalUaYU5tsDmSNvQAcNyTW7om2Msbdc02g61WNdFoBQPNUomViSurcaUr\_hWpJLE01NXg8-uBltV7ZjaVdiYHDt5Q3aa1vxgvTKOo-An3I8lLoDGmnj3W6TUIve\_\_7ttRnpJbSq8c04PXBRA0PIp4JEtXJrq3jebBLvhNT4YBrVZ3qWgRVS6d0g0b\_tSZmHYZg7dr64Hxm4dF7tbB94zeY7W-tw1A!!/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2019). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP). Recuperado de: <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2019-2022/>
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). (2010). Sector Público Costarricense y su organización. Recuperado de: [https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b62e1164-3b6e-449a-b531-f2076223dc81/Doc\\_Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf?guest=true](https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b62e1164-3b6e-449a-b531-f2076223dc81/Doc_Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf?guest=true)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). Revisión de la Regulación del Transporte de Carga en México. Resumen. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Resumen-Regulacion-Transporte-Mexico.pdf>
- Páez, F. (2017). La Movilidad Urbana Inteligente de proyectos aislados a los Sistemas Integrados de Movilidad. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13390.pdf>
- Porto, M. (2007). Transporte público Urbano: Ciudades para un futuro más sostenible. Recuperado de: <http://habitat.aq.upm.es/temas/a-transporte-publico-urbano.html>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (1999). Decreto Ejecutivo N° 27917 "Estructura de Organización del MOPT". La Gaceta Diario Oficial. Recuperado de: <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/120809/214/1/DE.27917.EstructuraOrganizacionMOPTVigente.pdf>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2013). Decreto Ejecutivo N° 34582 "Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo". La Gaceta Diario Oficial. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.Valor2=63450&nValor3=95021&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.Valor2=63450&nValor3=95021&strTipM=TC)
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2017). Arranca Primer Plan Piloto de Sectorización de Transporte Público en Ruta a Tibás-Santo Domingo. Recuperado de: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2017/08/arranca-primer-plan-piloto-de-sectorizacion-de-transporte-publico-en-ruta-a-tibas-santo-domingo/>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2020). Presidente Alvarado anuncia presentación del Proyecto de Tren Eléctrico a la Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/05/presidente-alvarado-anuncia-presentacion-del-proyecto-de-tren-electrico-a-la-asamblea-legislativa/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2014). Veinte años después: El desarrollo humano de Costa Rica en perspectiva comparada (1994-2013). Consejo Nacional de Rectores, San José C.R. Recuperado de: <http://estadonacion.or.cr/20/assets/cap-6-estado-nacion-20-2014-baja.pdf>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2016). Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (22 ed.). Consejo Nacional de Rectores, San José C.R. Recuperado de: <http://repositorio.conare.ac.cr:8080/rest/bitstreams/9ac0985c-4094-4fdf-9113-1624e6791d8f/retrieve>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2018). Informe 2018. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (24 ed.). Consejo Nacional de Rectores, San José C.R. Recuperado de: <http://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/2983/EN-24-2018-Book-WEB.pdf?sequence=16&isAllowed=y>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2019). Informe 2019. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (25 ed.).

- Consejo Nacional de Rectores, San José C.R. Recuperado de: <http://repositorio.conare.ac.cr:8080/rest/bitstreams/ef3d991c-bf33-4b13-bdd9-94c17ff0f506/retrieve>
- Quesada, A. (04 de diciembre de 2018). [Foto]. Facebook. Recuperado de: <https://www.facebook.com/carlosalvaradoquesada/otos/a.174841496347866/530277970804215/>
- Real Academia Española (RAE). (2020). Movilidad. En Diccionario de la lengua española (edición de tricentenario). Consultado el 9 de agosto del 2020. Recuperado de: <https://dle.rae.es/movilidad>
- Red de Periodistas por el Desarrollo Sostenible (2015). Movilidad Urbana Sostenible. [Figura]. Recuperado de: <https://www.comunicacionsostenible.co/site/movilidad-urbana-sostenible/#prettyPhoto>
- Rodríguez Echeverría, M.A. (2010). Prejuicios y realidades sobre la historia vial. Recuperado de: [http://www.rodriguez.cr/mare/index.php?option=com\\_content&view=article&id=42:prejuicios-y-realidades-sobre-la-historia-vial&catid=15:el-juicio](http://www.rodriguez.cr/mare/index.php?option=com_content&view=article&id=42:prejuicios-y-realidades-sobre-la-historia-vial&catid=15:el-juicio)
- Sánchez, R. y Wilmsmeier, G. (2005). Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6290/1/S057544\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6290/1/S057544_es.pdf)
- Tello, P., Bastidas, D. y Pisconte, J. (2009). Gestión pública. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%C3%B3n\\_P%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf)
- Tiempo de política (2018). Luis Guillermo Solís: Biografía, plan de gobierno, ministros y más. [Imagen]. Recuperado de: <https://tiempodepolitica.com/c-costa-rica/luis-guillermo-solis/>
- Velásquez, C. (2015). Espacio público y movilidad urbana Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) [tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. Repositorio institucional UB. Recuperado de: [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/67821/1/01.CVVM\\_1de5.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/67821/1/01.CVVM_1de5.pdf)

## Anexo 1: Casos exitosos en materia de transporte público.

El presente apartado resume los casos exitosos en transporte público de los siguientes países: Panamá, Colombia, Brasil, Chile, Canadá, México, Uruguay y Argentina. Es importante destacar que estos países son considerados modelos en transporte público, debido a que desde las instancias gubernamentales se han gestado esfuerzos para impulsar un

transporte público; moderno, seguro y de calidad permitiendo que el mismo sea más competitivo en relación con el vehículo privado. Sin embargo, lo que ha convertido a los países analizados en pioneros del transporte público es que los mismos han promovido una integración del transporte público, es decir, sus sistemas de transporte público conectan distintos medios de transporte, por medio del desarrollo urbanístico donde se toma en cuenta al peatón, ciclista, conductor y usuario de transporte público, incentivando la implementación de tecnologías modernas en

<p><b>Ciudad de Panamá</b></p> 	<p>Se han insertado otras modalidades de transporte público, entre las que se destaca el metro, el cual ha tenido buenos resultados ofreciendo un servicio rápido y seguro. El éxito de la iniciativa ha permitido que la demanda de dicho servicio esté cerca de los 300 mil viajes diarios.</p> <p>Adicionalmente, entró a funcionar un sistema de metro bus que tuvo éxito en la transformación del modelo de operación automatizado de los buses, pero este sistema de transporte público no fue visto por toda la población como la mejor opción de transporte, debido a factores como la incapacidad en la gestión por parte de las entidades encargadas del servicio y la congestión vial (Banco de Desarrollo de América Latina, 2018, párr. 2).</p>	<p><b>Bogotá y Medellín, Colombia</b></p> 	<p>El Proyecto Me Nuevo Segura ha contribuido a obtener datos de las principales localidades urbanas de Bogotá, para impulsar mejoras en el espacio urbano y transporte público, con lo que se pretende favorecer las condiciones de movilidad de las mujeres haciendo del transporte público un servicio seguro. La iniciativa ha facilitado la identificación de los factores de riesgo, que producen condiciones de inseguridad en las mujeres que utilizan el transporte público (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, párr. 2).</p> <p>En el caso de Medellín, la ciudad destaca por ser considerada un modelo para América Latina; esta cuenta con un sistema de transporte del Valle, integrado por distintas modalidades de transporte público, entre las que destacan 2 líneas férreas del metro, 2 líneas de buses Metroplús y rutas de autobuses que alimentan a los corredores estructurales. Paralelamente, opera el transporte público Colectivo (Hidalgo, Laurens et al, 2018, p. 23).</p>
<p><b>Curitiba, Brasil</b></p> 	<p>Se implantó un sistema integrado de transporte público con unidades de autobuses modernas y eficientes de varios tipos. Dicho sistema, fue creado con el objetivo de darle una mayor prioridad al transporte masivo de personas en lugar del transporte individual. El éxito de este modelo de ciudad ubicó a Curitiba como referente del mundo y un claro ejemplo a seguir de gestión sostenible en el transporte público (Banco de Desarrollo de América Latina, s.f., párr. 4).</p>	<p><b>Santiago, Chile</b></p> 	<p>Se implementó la herramienta CoAXs, la cual consiste en una web de interacción del usuario y una herramienta que permite la planificación del transporte, pues esta herramienta genera datos aplicables a distintos esquemas de transporte público, con el fin de promover un buen servicio. El desarrollo de CoAXs en Santiago presentó desafíos en su implementación; por lo tanto se realizaron mejoras en la aplicación con el objetivo de facilitar su uso (Estupiñán, Scordia, et al, 2018, p. 58).</p>
<p><b>Toronto, Canadá</b></p> 	<p>El transporte público en Toronto, está a la vanguardia y es por esta razón que comenzó a operar su primer autobús eléctrico, con la finalidad de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, de modo que así el transporte público ayude a que Toronto sea una ciudad amigable y sostenible con el medioambiente (Expo vete a Canadá, 2019, párr. 1).</p>	<p><b>Ciudad de México</b></p> 	<p>En la Ciudad de México, se ha impulsado la electro movilidad como una estrategia para reducir la huella ecológica y estimular la innovación en el transporte público. Dicha ciudad presenta un amplio sistema de transporte público compuesto por el transporte gubernamental y concesionado, entonces se encuentra el tren ligero, trolebús y metro que funcionan con electricidad. Este último permite la movilización de aproximadamente 5 millones de personas; por medio de 4 líneas distribuidas a lo largo de la ciudad</p>



<p><b>Montevideo, Uruguay</b></p> 	<p>El Proyecto Ferroviario Ferrocarril Central ha presentado buenos resultados en cuanto al mejoramiento de las condiciones de movilidad, la obra de infraestructura abarca el diseño y construcción de un sistema de transporte público comprendido entre el puerto de Montevideo y la Ciudad de Paso de los Toros. Dicho sistema de transporte público constituye un desarrollo importante en materia de competitividad para Uruguay, siendo destacable que el proyecto, cuyo costo total estimado es de US\$ 1.089 millones, es una de las obras de infraestructura más importantes del país (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, párr. 4).</p>	<p><b>Buenos Aires, Argentina.</b></p> 	<p>El transporte urbano cuenta con una amplia cobertura geográfica, el sistema de transporte público de esta ciudad se caracteriza por contar con 6 líneas de metro subterráneo y un tranvía. Adicionalmente, se ha implementado un sistema Único de Boleto Electrónico, el cual permite pagar todos los servicios de transporte con una sola tarjeta ofreciendo mayor seguridad y facilidad de pago a los usuarios del transporte público. Es importante, además, añadir que en la ciudad se ha implementado una iniciativa para impulsar la movilidad no motorizada llamada “EcoBici”, la cual permite utilizar la bicicleta como transporte público para movilizarse en la ciudad (Anónimo, s.f., párr. 6).</p>
---	---	---	--

DOCUMENTO

Contrastes y desigualdad en  
América Latina y el Caribe; Haití  
un compromiso pendiente

# Contrastes y desigualdad en América Latina y el Caribe; Haití un compromiso pendiente

Investigador: Rogelio Rodríguez Rodríguez<sup>1</sup>,  
Universidad de Costa Rica

## RESUMEN

El desarrollo en América Latina y el Caribe ha tenido grandes contrastes en las dos últimas décadas, ubicando a las diferentes Naciones que integran a esta Región en situaciones diametralmente opuestas en materia de bienestar, razón por la cual el presente trabajo constituye un esfuerzo analítico por entender estas diferencias y evaluar cómo uno de los países ubicados en América Latina, particularmente en el Caribe hoy continúa bajo grandes rezagos económicos, políticos y sociales que le impiden como país hermano, insertarse en la ruta del desarrollo y del crecimiento para elevar los niveles de bienestar de una población que ha vivido durante su historia los resultados de la desigualdad, marginalidad y la pobreza en todos los sentidos. El análisis versa sobre el impacto que han tenido la falta de implementación de políticas públicas para lograr la consolidación de programas y proyectos estratégicos al interior de Haití, cuyo objetivo sería superar los altos niveles de rezago social. Por otra parte se analiza desde una

perspectiva integral como este país requiere de una política económica adecuada para lograr una mejor distribución de la riqueza generada al interior, así mismo trataremos de evaluar las acciones y decisiones políticas en un periodo de 3 décadas que se dividirían en dos tiempos, conocer a esta nación antes del periodo del 2010, momento en que un gran terremoto cambia diametralmente a este pueblo y, después de este trágico suceso, valorando los esfuerzos realizados por su gente por generar una gran resiliencia social para salir adelante ante una constante que ha vivido este país y su sociedad, ante una gran vulnerabilidad, resultado de una constante que es la pobreza.

## ABSTRACT

The development in Latin America and the Caribbean has had great contrasts in the last two decades, placing the different Nations that integrate this Region in diametrically opposite situations in terms of well-being, which is why this work constitutes an analytical effort to understand these differences and evaluate how one of the countries located in Latin America, particularly in the Caribbean today continues under great economic, political and social lags that prevent it as a sister country, inserting itself in the path of development and growth to raise welfare levels of a population that has lived through its history the results of inequality, marginality and poverty in every way. The analysis deals with the impact of the lack of implementation of public policies to achieve the consolidation of strategic programs and projects within Haiti, whose objective would be to overcome the high levels of social backwardness.

On the other hand, it is analyzed from an integral perspective as this country requires an adequate economic policy to achieve a better distribution of the wealth generated to the interior, likewise we will try to evaluate the political actions and decisions in a period of 3 decades that would be divided into two times, to know this nation before the period of 2010, at which time a great earthquake changes this town diametrically and, after this tragic event, valuing the efforts made by its people to generate great social resilience to get ahead of a constant that has lived this country and its society, before a great vulnerability, result of a constant that is the poverty.

<sup>1</sup> Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo de Proyectos Sociales (CEDPROS), Director de relaciones con Hispanoamérica de la IAPAS, Enlace Académico y Vinculación con América latina del CRESUR de la Secretaría de Educación Pública (SEP), cuenta con Postdoctorado en Ciencias del Estado y Gobierno por la Academia Internacional de Ciencias Políticas Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS), Doctorado en Administración y Desarrollo Estratégico por el Centro de Investigaciones Sociales y Dirección Estratégica (CISDE), Doctorado en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Maestría en Sistemas de Calidad por la Universidad del Valle de México (UVM), cuenta con una Especialidad en Administración por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales por la FCPyS de la (UNAM) y es egresado de la Escuela Nacional de Maestros (ENM). Conferenciante Nacional e internacional sobre temas de Calidad, Desarrollo Municipal, Administración Pública y Gobierno, Liderazgo y Planeación Estratégica. Ha participado en diversas publicaciones en el INAP, IAPEM, FCPyS (UNAM), Revista Buen Gobierno, Revista Alcaldes de México, Siglo XXI y el Periódico "La Razón". Es catedrático en la UNAM, INAP, IAPEM, Universidad Doñana y es Investigador del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (CRESUR). Ha sido servidor público con cargos de Dirección en la SEP, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Turismo, el Gobierno de la Ciudad de México y el entonces Instituto Federal Electoral.

## **PALABRAS CLAVE**

Cooperación Internacional, Marginalidad, Pobreza, Desarrollo Social, Resiliencia.

## **KEYWORDS**

International Cooperation, Marginality, Poverty, Social Development, Resilience.

**Recibido: 1 de setiembre de 2020**

**Aceptado: 16 de noviembre de 2020**

**DOI: 10.35.485/rcap79\_9**

## 1. Introducción

La integración regional en América Latina y el Caribe, ha sido uno de los grandes retos que se han tratado de construir a partir de diferentes acuerdos y acciones de orden económico político y social, sin embargo, pese a los diversos esfuerzos llevados a cabo durante décadas aún existen dentro de la Agenda Latinoamericana grandes pendientes por resolver, que obedecen a un esquema multifactorial propio de Latinoamérica.

En el marco de la globalización se han planteado una serie de desafíos que nunca se habían tenido que afrontar. Por ejemplo, para países pequeños la apertura comercial y la liberalización del flujo de capitales a escala mundial presenta problemas especiales que se pueden abordar de manera mucho más eficaz a través de la concertación regional (Guerra 2014). Debemos entender que los gobiernos Latinoamericanos y del Caribe, con gran ímpetu en las décadas de la segunda posguerra y hasta finales del siglo XX, apostaron al crecimiento de sus economías derivado del intercambio comercial regional basado en las exportaciones de bienes manufacturados con los cuales no pueden acceder al mercado mundial por razones de calidad, precio y volumen (Bulmer y Kinkaid, 2020).

En este sentido, es importante analizar y entender que la integración económica regional se ideó como el mecanismo para estimular y dinamizar el crecimiento del sector manufacturero mediante la ampliación del mercado por la vía de las exportaciones y no por la del aumento del ingreso y la demanda domésticos (Beteta, 2012). Así los acuerdos iniciales de integración combinaban la protección del mercado nacional con las exportaciones a los mercados regionales como la ruta que haría posible avanzar hacia la segunda etapa de la industrialización sustitutiva, mediante la creación de grandes empresas productoras de bienes de capital, intensivas en tecnología y economías de escala (Andrade, 2010).

Sin embargo, un modelo de desarrollo de mediano y largo plazo para América Latina y el Caribe, debería estar basado en la elaboración de políticas que beneficien a las

economías de manera equilibrada, situación que durante este proceso de integración no se ha logrado por las diferencias en materia de educación, salud y desarrollo desigual, donde vemos a países como Haití, con sus rezagados con respecto al resto de la región en términos de ingreso per cápita, lo cual dificulta una adecuada inserción en un modelo de desarrollo que requiere de mayores elementos y fortalezas para que una nación como esta logre un grado de competitividad al interior de la región.

Es así como la pobreza en América Latina y el Caribe es todavía un fenómeno generalizado, la distribución del ingreso y la riqueza sigue siendo desigual, y persisten poderosos intereses sectoriales que con frecuencia obstaculizan todo intento por introducir reformas fundamentales.

Por ejemplo, los sistemas educacionales y de salud de algunos países siguen siendo deficitarios; el medio ambiente está en un estado de extrema precariedad y los estilos de desarrollo de la región aún no se pueden catalogar como sostenibles. En consecuencia, la seguridad ciudadana se ha deteriorado ante una ola de violencia y delincuencia como lo es el sistema judicial, que no ha sido capaz de afrontar con la diligencia necesaria. Aunado a que las instituciones democráticas aún se encuentran circunscritas por la falta de participación ciudadana y legitimidad popular (Barria, 2019).

## 2. Justificación

La región latinoamericana ha vivido diferentes procesos por alcanzar una mejor integración frente a un mundo globalizado, dirigido por políticas neoliberales que han impedido a través de los años que países emergentes como Haití alcancen mejores niveles de crecimiento y desarrollo.

Para comprender este escenario, debemos remontarnos a los años ochenta, cuando se da la quiebra económica del Estado benefactor, déficit de los equilibrios macroeconómicos y presupuestarios, lo que dio lugar al proceso creciente de privatizaciones de las empresas públicas y a un cambio en la composición hegemónica en los gobiernos de los estados nacionales, hoy regidos por las políticas

neoliberales. Lo cual generó que todos los estados nacionales de las economías latinoamericanas y del Caribe, estuviesen sujetos a las limitaciones impuestas por el orden global, enfocado hacia la era de la globalización bajo un modelo de libre mercado marcado por el neoliberalismo.

Por ello, cuando se analiza la trayectoria sobre desarrollo de largo plazo de América Latina y el Caribe, se constata que a la fecha no se ha conseguido cerrar las brechas de ingreso por habitante que la separan del mundo desarrollado. A finales del siglo XX, en medio del ciclo más reciente de la globalización, la brecha de la desigualdad social y económica a un persiste en muchos de los países que integran a Latinoamérica, el crecimiento económico de América Latina sigue siendo precario, observándose grandes polos de marginalidad y desigualdad que afecta a miles de habitantes.

Aunado a los anterior, podemos analizar que son muchos los factores que determinan las fortalezas de una región y los países que a ésta la integran y que, si bien la geografía física no es el único determinante del desarrollo económico de un país, se constituye en un factor clave. Es en este sentido que muchas de las naciones de Latinoamérica y del Caribe, responden en sí mismas a su situación geográfica que es la que determina también como factor estratégico su crecimiento, desarrollo económico y social.

Con base en lo anterior, es preciso resaltar lo siguiente; de acuerdo con la CEPAL, los niveles de pobreza y pobreza extrema aumentaron en América Latina como promedio regional en 2015 y 2016, después de más de una década de reducción en la mayoría de los países, mientras que en 2017 se mantendrían estables, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. ¿Situación que obliga a preguntarnos, cuáles son las medidas en materia de cooperación internacional que permitirían a los países más pobres de esta región una vinculación mayor para contar con los instrumentos necesarios en la construcción de políticas públicas? (CEPAL, 2017).

Por ejemplo, en 2014, 28,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza (1 68 millones de personas), porcentaje

que aumentó a 29,8% en 2015 (178 millones) y a 30,7% en 2016 (186 millones de personas). La pobreza extrema, en tanto, pasó del 8,2% en 2014 (48 millones de personas) al 10% en 2016 (61 millones de personas).

En los últimos cinco años se sumaron a la pobreza extrema en América Latina 17 millones de personas. Mientras en 2014 había 46 millones en esta situación, en 2018 subieron a 63 millones, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Una de las razones que explican este aumento es que se produjo un ajuste fiscal, un recorte de recursos para los hogares más pobres. Como muchos de los países de la región han hecho recortes del gasto social, esto ha afectado directamente a las familias más vulnerables, que viven de sus ingresos y de los subsidios que entrega el Estado. "La extrema pobreza depende en gran medida de los programas sociales", explica Bárcena, y cuando los recursos asignados disminuyen, ésta sube inmediatamente (BBC, 2019).

Lo anterior se torna delicado cuando observamos que estudios realizados en los dos últimos años, arrojan que la tasa general de pobreza -medida por ingresos- se mantuvo estable en 2017 en América Latina, después de los aumentos registrados en 2015 y 2016, sin embargo, la proporción de personas en situación de pobreza extrema continuó creciendo, siguiendo la tendencia observada desde 2015, informó hoy la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Según las proyecciones de la propia Comisión, en 2018 la pobreza bajaría a 29,6% de la población, lo que equivale a 182 millones de personas (dos millones menos que en 2017), mientras que la tasa de pobreza extrema se mantendría en 10,2%, es decir, 63 millones de personas (un millón más que en 2017) (Bárcena, 2018). Efectos que son alcanzados como ya se afirmó en los países con menos posibilidades de desarrollo, como lo es el caso de Haití.

En consecuencia, debemos observar con preocupación que las políticas sociales deben constituirse de manera urgente en los países más pobres, como la garantía de que busque la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía. Por ello es imprescindible comprender que solo a través

de estas se podrá lograr reducir los márgenes de desigualdad, a través de la reducción de la pobreza, buscando en paralelo reducir las condiciones de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abranches et al, 1994).

### 3. Objetivos

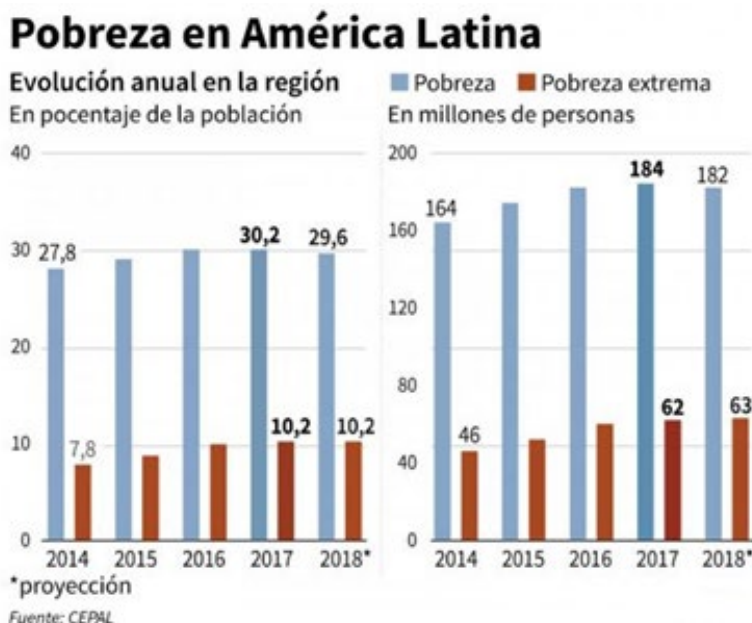
- Analizar las causas que no han permitido en América Latina y el Caribe alcanzar mejores niveles de desarrollo.
- Identificar los principales componentes de la pobreza en la región latinoamericana, particularmente en el Caribe, enfocando el estudio hacia uno de los países con mayor retraso económico como lo es Haití.
- Evaluar la situación de Haití, como uno de los principales retos en materia de cooperación internacional, para el impulso de políticas vinculantes que le permitan a esta nación iniciar el proceso de disminución de sus índices de pobreza.
- Comprender la importancia de las políticas sociales, como instrumento para el logro de mayores niveles de bienestar social, frente a los grupos de mayor marginación en América Latina y el Caribe.

- Valorar la Agenda 2030 como parte de las soluciones en la consolidación de acciones y políticas públicas para mejorar las condiciones de vida en Haití.
- Conocer el desarrollo, evolución y antecedentes de Haití como parte de los compromisos pendientes de la región latinoamericana con esta nación que sufre un deterioro, producto de la falta de mayores esfuerzos internacionales para insertarla en la economía regional.

### 4. Referente teórico

Cuando hablamos de pobreza en la región en América latina y el Caribe, necesariamente debemos referirnos a temas relacionados con el panorama económico prevaleciente. Entender asimismo que muchas de las acciones que no han permitido el desarrollo, responden a un modelo económico que ha sido el eje a partir de los años 80's, es decir el liberalismo económico, o mejor conocido como nuevo liberalismo o liberalismo tecnocrático, es una corriente económico-política asociada al capitalismo, que profesa el resurgimiento de los preceptos promulgados por el llamado liberalismo clásico o primer liberalismo, surgido en la Europa de los siglos XVII y XVIII.<sup>2</sup>

Imagen 1. Pobreza en América Latina



<sup>2</sup> Tomado de 10 características del liberalismo. <https://www.caracteristicas.co/neoliberalismo/#ixzz66DrIXHcS>

Recordemos que el neoliberalismo como filosofía económica, fue creación en 1930 de un conjunto de académicos liberales europeos, que buscaban una vía intermedia entre el liberalismo clásico, doctrina a la que se atribuía la Gran Depresión y los recientes fracasos económicos de esa década, y la doctrina de planificación económica, que suprimía total o parcialmente las libertades económicas para el mercado.

Desde entonces se le atribuyen las posturas de defensa capitalista más radicales, como las implementadas por Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido.

Las usuales políticas neoliberales pueden resumirse en:

- Flexibilización laboral. Eliminación de restricciones, impuestos y regulaciones a la actividad económica y desprotección de la masa trabajadora en favor de la multiplicación del capital producido por el sector privado.

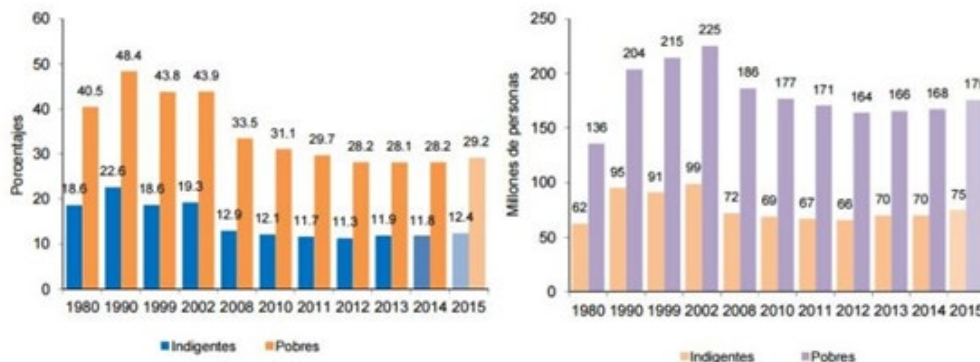
Apertura de las fronteras a los mercados extranjeros y reducción de los proteccionismos al mercado de producción local.

- Reducir la oferta de dinero circulante, a veces a través de un aumento en las tasas de interés, para prevenir posibles devaluaciones y mantener la inflación cercana a cero.
- Trasladar los impuestos de la producción, renta personal y beneficios empresariales al consumo.
- Reducir al mínimo el gasto público y fomentar la movilidad de capitales.
- Apostar por un efecto de derrame económico a través del crecimiento total de la producción.
- Fomento de la iniciativa privada y privatización de empresas estatales y servicios públicos.

Con base en los anterior, se afirma que el neoliberalismo como modelo económico en América Latina y el Caribe, ha tenido como resultado en muchos de los países que la integran repercusiones negativas y algunos al extremo como lo vemos en Haití.

## Imagen 2. América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2015

**América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2015 <sup>a</sup>**  
(En porcentajes y millones de personas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití. No se incluye Cuba. Los datos de 2015 corresponden a una proyección.

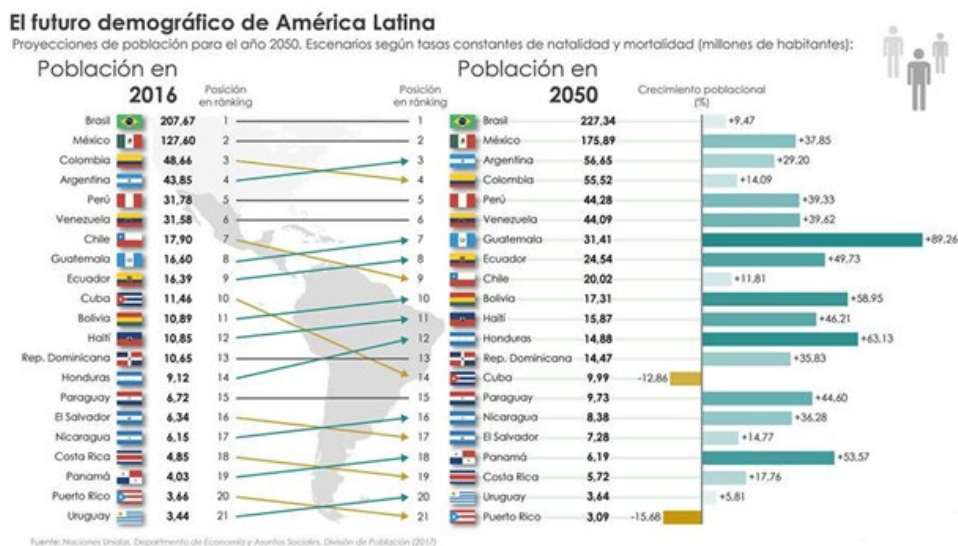


En esta misma ruta del análisis desde la perspectiva económica, vemos que uno de los principales obstáculos hacia el camino de inserción en grandes mercados mundiales, es el cambio de sectores de baja productividad, como la pequeña agricultura y los servicios informales, a sectores de alta productividad. Este proceso de transformación se denomina cambio estructural, una travesía recorrida por países desarrollados<sup>3</sup>, situación que representa en la actualidad un desafío para América Latina y el Caribe si tomamos en cuenta las proyecciones futuras del crecimiento poblacional para 2050, lo que representará la imperiosa necesidad de impulsar políticas públicas de largo alcance para resolver las diferentes demandas en materia de seguridad humana y bienestar.

las capacidades tecnológicas se refuerzan mutuamente (CEPAL, 2014), y sin olvidar la importancia de este cambio en término de crecimiento económico y restricciones externas en una visión poskeynesiana<sup>5</sup>.

El Producto Interno Bruto (PIB), es la variable macroeconómica más utilizada en el mundo para analizar el desempeño de una economía, y que en cierto modo visibiliza los grandes rasgos de la estructura productiva de una nación. El gráfico a continuación describe la realidad de unos dieciséis países de la región en materia de crecimiento económico según un estudio de la CEPAL (UTEM, 2017).

**Imagen 3. El futuro demográfico de América Latina**



Fuente: El Orden Mundial, sf.

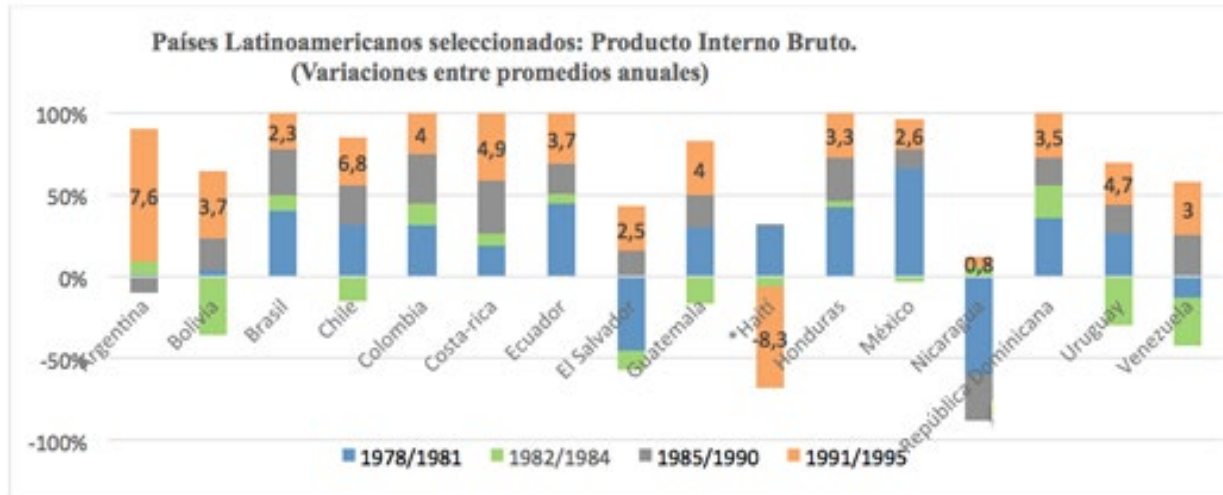
Desde el enfoque schumpeteriano<sup>4</sup>, el cambio estructural explica la mayor parte de la brecha tecnológica, ya que coincide con el progreso tecnológico, en el que la competitividad y

<sup>3</sup> Estados Unidos constituye un ejemplo de esta trayectoria. En la década de 1890, durante la segunda Revolución Industrial, el 35% del empleo total se registraba en el sector industrial y el 30% correspondía a servicios. Para fines de la década de 1960, el empleo en la industria alcanzaba al 40%. Posteriormente, tras la irrupción de la tercera Revolución Industrial, en los años de 1970, la industria solo era responsable de alrededor del 20% del empleo total.

<sup>4</sup> La destrucción creativa en economía es un concepto ideado por el filósofo sociólogo alemán Werner Sombart y popularizado por el economista austriaco Joseph Schumpeter en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942) ...

<sup>5</sup> La escuela poskeynesiana es una escuela o enfoque de la economía basada en el keynesianismo. Los economistas poskeynesianos enfatizan la necesidad de una política fiscal que fomente la ocupación y las rentas.

## Gráfico 1. Producto Interno Bruto, Variaciones anuales en América Latina



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la CEPAL. La experiencia económica de los últimos 15 años (1980-1995) (Santiago de Chile, CEPAL, 1999)

De acuerdo con las estadísticas Haití, resalta del conjunto de los países, mostrando un decremento en su Producto Interno Bruto, que lo coloca bajo un -8.3 con relación al conjunto de naciones.

En el sector primario de la economía haitiana es trascendental para la alimentación de la población y representa una fuente importante de ingreso para la economía. Se caracteriza por la explotación de los recursos naturales tales como: agricultura, pesca, ganadería, silvicultura, minería, etc. Ha sido el sector más importante del país desde la época colonial. En él, se concentra el 50% de la población económicamente activa desde la década de 1970, lo que equivale a 1,6 millones de habitantes sobre 3,1 millones de activos ocupados. Cabe destacar que, en 1970, este sector representaba un 42% del PIB, y solo un promedio de 23% en 2013 según los datos oficiales de IHSI.<sup>6</sup> Tal situación puede ser explicada por falta de financiamiento y de modernización del sector, que lleva consigo un rendimiento decreciente de los factores productivos (gran volumen de mano de obra, poca presencia de maquinaria especializada en la agricultura y baja producción), ya que el país sigue produciendo bajo los mismos métodos arcaicos de hace décadas atrás, con poca presencia de máquinas pesadas

que le ayudarían a sacar provecho de los recursos naturales y la explotación de sus suelos.

Por otra parte, el sector secundario muestra un desempeño muy débil en Haití. Al igual que el sector primario, este ha disminuido tanto en valor absoluto como relativo respecto del PIB (pasando de 25% en 1987 a 18% en 2003) (Banco de la República de Haití, 2005)<sup>7</sup>, alcanzando una ocupación de alrededor de 300 mil personas tanto del sector formal como informal. El desarrollo industrial no explica su desempeño en los últimos años (sector siderurgia, las industrias mecánicas, la química, la textil, la producción de bienes de consumo, el hardware informático, etc.).

En cuanto al análisis del sector industrial, este queda muy poco desarrollado por la ausencia de productos y servicios con valor agregado para competir en el exterior, y tampoco puede ser considerado como un sector favorable para el crecimiento y el desarrollo económico. Según las fuentes estadísticas oficiales del país, para 2013, este sector sigue participando con la misma tasa de crecimiento que hace una década atrás. Una realidad que da mucho que reflexionar en pleno siglo XXI donde la matriz productiva de los países del mundo depende cada vez más de nuevas tecnologías. Frente a esa situación, este estudio pretende visibilizar el

<sup>6</sup> Instituto Haitiano de Estadística y de Informática, por su sigla en francés.

<sup>7</sup> Informe anual del Banco de la República de Haití (BRH) 2005.

vacío estructural en Haití, aportando nuevas ideas que impulsarían el desarrollo económico de este país.

Finalmente, de acuerdo con la CEPAL el sector terciario es el que más promueve el crecimiento económico en el país. Su importante expansión en la economía nacional da a conocer su capacidad para promover y mantener el ritmo de ese crecimiento. Este último representó un 46,3% del PIB en 1987 y alcanza en promedio un 60% en los últimos años. Por ello, es el sector relativamente más fuerte y en expansión dentro de la economía. Sin embargo, los subsectores como comercio (mayormente informal), transportes, comunicaciones, finanzas, turismo, hostelería, ocio, cultura, y espectáculos son todavía muy débiles en infraestructuras y frágiles para sostener la economía nacional en un mundo globalizado. Una vez más, la importancia de empujar este sector, entre otros, hacia el cambio estructural para la producción de bienes y servicios más sofisticados y ser una economía competitiva en el mercado internacional.

Un elemento adicional en este análisis es el tema que tiene que ver con la brecha de productividad e innovación tecnológica. Recordemos que un cambio estructural profundo necesita la interrelación entre las variables macroeconómicas, fiscales y sociales, y se debe ponerlas a prueba para chequear la estructura de la economía en cuestión. Esa prueba tiene que ver en cuánto estos factores están vinculados e influenciados por la innovación tecnológica, y los resultados esperados en el tiempo sobre la productividad. Es bueno considerar también que la innovación representa un factor clave al momento de competir en un mundo globalizado, y es el termómetro por

excelencia para consolidar el superávit de balanza comercial. Esto quiere decir que, a mayor grado tecnológico y de innovación, mayor será la capacidad de competir y generar más demanda en el mercado global, lo que generará un mayor crecimiento económico, de lo que se espera la creación de nuevos empleos. Son estos ajustes que le hacen falta a Haití para fortalecer su economía internamente y posicionarse a nivel internacional.

En otro contexto debemos reconocer que, si bien América Latina ha experimentado avances en la erradicación del hambre y la desnutrición durante las últimas décadas, con una disminución considerable del número de niños y niñas con desnutrición. No obstante, si bien la región cuenta con una oferta excedentaria de alimentos para el consumo humano, en el 2017 se estima que el 10,2% de la población no cuenta con ingresos suficientes para cubrir sus requerimientos nutricionales mínimos, 12,2% de los menores de cinco años tiene desnutrición crónica, 3,8% sufre desnutrición global y aún 1,6% de desnutrición aguda. A lo anterior se suman los problemas del déficit de micronutrientes y el creciente número de personas con sobrepeso y obesidad, que aumenta la presión de los países. Para la región un 6,8% de los menores de cinco años sufren de sobrepeso u obesidad. Y la malnutrición es un problema de primer orden para romper la reproducción del círculo vicioso de la pobreza porque afectan de forma directa sobre la salud, educación y economía de las personas. El cambio demográfico, la migración, los cambios en hábitos y patrones de consumo, la creciente urbanización, sumado a los efectos del cambio climático presentan nuevos desafíos que urgen ser enfrentados por el creciente riesgo de la inseguridad alimentaria y nutricional.

#### Imagen 4. Situación geográfica de Haití

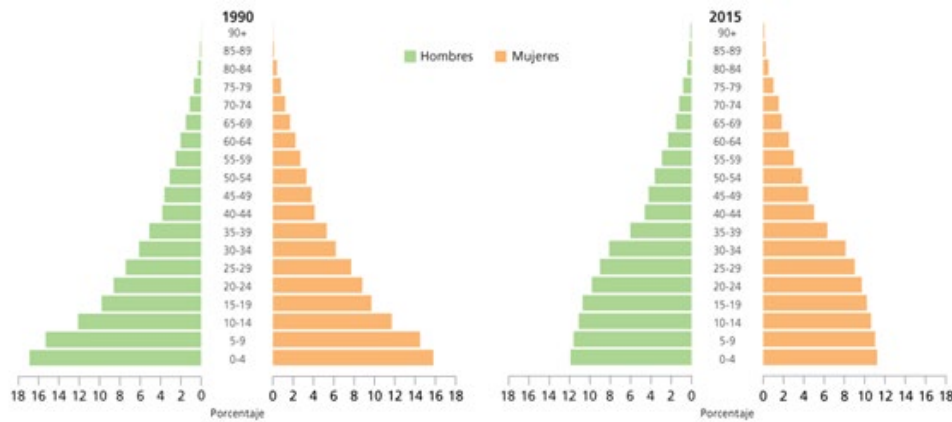


Fuente: Wikipedia (sf)

Haití, situada en el Caribe, tiene una superficie de 27.750 Km<sup>2</sup> con lo que se encuentra entre los países más pequeños, cuenta con una población de 11.123.176 personas, se encuentra en la posición 83 de la tabla de población, compuesta por 196 países y tiene una alta densidad de población, con 401 habitantes por Km<sup>2</sup>. (Ver imagen 5 y 6)

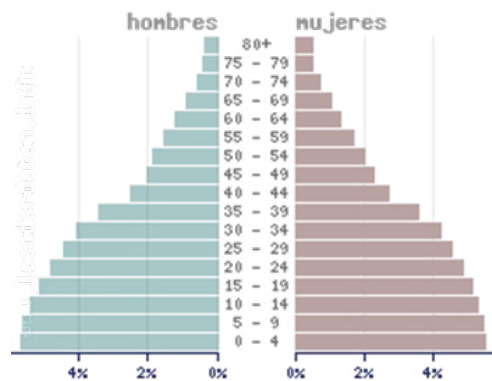
generalizada y la degradación del medio ambiente. Desde 2004, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) ha estado destacada allí como una fuerza encargada del mantenimiento de la paz y ha restaurado un cierto grado de seguridad en la mayor parte del territorio. Entre 1995 y 2010, un período de gran tensión

**Imagen 5. Pirámide poblacional de Haití**



Fuente: Organización Panamericana de la Salud, según datos del Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Revisión del 2015, Nueva York, 2015.

**Imagen 6. Pirámide poblacional de Haití, separación por sexo**



Fuente: Organización Panamericana de la Salud, según datos del Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Revisión del 2015, Nueva York, 2015.

Haití se divide en 10 departamentos, 41 arrondissements (similares a distritos), 135 comunas y 565 secciones comunales. Los idiomas oficiales son el francés y el creole (criollo haitiano), aunque este último es el que se habla más habitualmente.

en el país, se celebraron cuatro elecciones presidenciales y parlamentarias. El nuevo gobierno elegido en octubre de 2011 se ha comprometido a restablecer la paz y la estabilidad necesarias para consolidar los principios democráticos y encaminar al país rumbo al desarrollo sostenible.

De acuerdo con la historia reciente de Haití se ha caracterizado por la inestabilidad política recurrente, que ha exacerbado las vulnerabilidades producto de la pobreza

En los dos últimos decenios, Haití ha registrado un crecimiento económico negativo, aunque con algunos signos de mejora desde 2005.

Durante el mismo período su producto interno bruto (PIB) per cápita (actualmente US\$ 332) ha descendido 50%.<sup>1</sup> Según el Banco Mundial, las tasas de desempleo son elevadas, especialmente en la zona metropolitana de Puerto Príncipe (49%), aunque son inferiores en otras zonas urbanas (37%) y rurales (36%). El empleo en el sector formal es limitado y cada año más de 100.000 personas ingresan en el mercado metropolitano en busca de trabajo, donde son pocas las oportunidades.

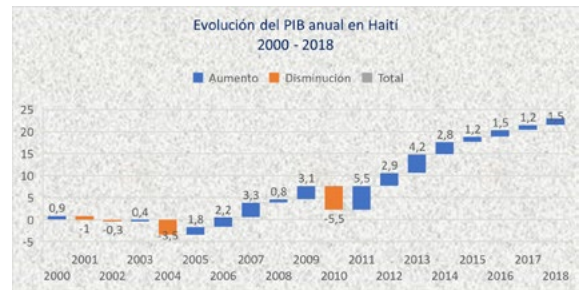
### Cuadro 1. Estadísticas generales de Haití

Población Total	11.123.750	Millones	(2019)
Tasa Anual de Crecimiento de la Población	1.3	%	(2015-2020)
Urbano	2.8	%	(2015-2020)
Rural	-0.6	%	(2015-2020)
Tasa Bruta de Natalidad	24.5	%	(2015-2020)
Tasa Bruta de Mortalidad	8.6	%	(2015-2020)
Tasa de Migración	-3.2	%	(2015-2020)
Esperanza de Vida	64	Años	(2015-2020)
Mujeres	66	Años	(2015-2020)
Hombres	61	Años	(2015-2020)

Fuente: Estadísticas de la CEPAL

Haití es la economía número 144 por volumen de PIB. Su deuda pública en 2018 fue de 2.719 millones de euros, con una deuda del 33,26% del PIB. Su deuda per cápita es de 244€ euros por habitante. Con una tasa de crecimiento demográfico anual de 2,2%, se prevé que en el 2030 el país alcanzará los 12,3 millones de habitantes. La esperanza de vida general al nacer era de 62 años en 2008, mientras que las tasas brutas de natalidad y mortalidad en 2009 eran de 27 nacimientos y 9 defunciones por 1.000 habitantes, respectivamente. La tasa total de fecundidad (número de hijos por mujer) descendió de 4,7 (2000–2001) a 4,0 (2005–2006). La población de Haití es joven: más de 50% de los habitantes son menores de 21 años y 36,5% menores de 15 años. Las mujeres representan 51,8% de la población hay 86 hombres por 100 mujeres en las zonas urbanas y 98 hombres por 100 mujeres en las zonas rurales.

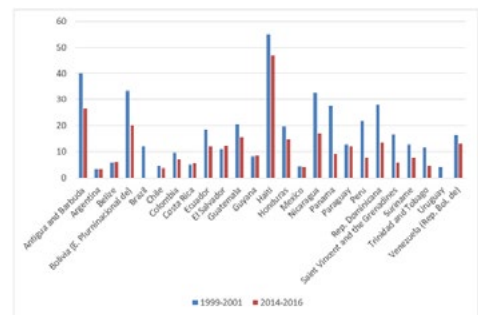
### Imagen 7. Evolución del PIB en Haití



Fuente: CEPAL 2018

De acuerdo con información de la World Health Organization de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2008, Haití sufrió una crisis alimentaria que llevó a que los precios de los alimentos aumentasen un 80% en promedio. En un plazo de siete meses (de octubre de 2007 a abril de 2008), el precio del arroz importado aumentó más de 60%, la harina importada aumentó más de 73%, el maíz local, 91% y el sorgo, 30,5%. Estas alzas del precio de los alimentos y los combustibles afectaron profundamente a la población y llevaron a que se produjeran manifestaciones violentas. La Comisión Nacional para la Seguridad Alimentaria calculó que unos 2,5 millones de haitianos necesitaban asistencia alimentaria como consecuencia de la crisis.

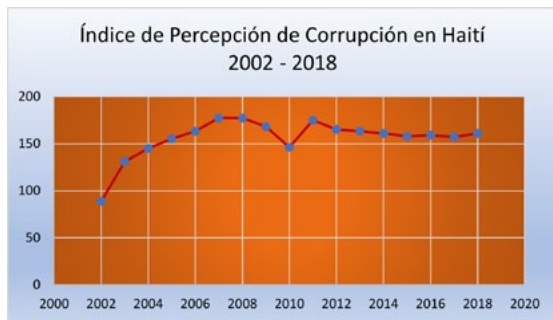
### Imagen 8. Porcentaje de Subnutrición en América Latina y el Caribe



Fuente: FAO.

Otro elemento que se suma a decrecimiento de la economía en Haití es el referente a la corrupción prevaleciente al interior del gobierno y sus instituciones, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe del año 2000 al 2018 la percepción de este flagelo aumentó en casi un 100% en las dos últimas décadas elevándose de un 80% a un 160% de acuerdo con los datos siguientes:

## Imagen 9. Índice de percepción de corrupción de Haití



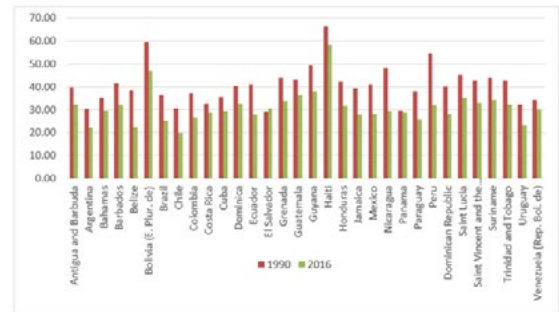
Fuente: CEPAL 2018

Un punto relevante por analizar es el referente a la educación, donde observamos de acuerdo con información del Banco Mundial, en 2006 el 92% de las escuelas son privadas, la mayor parte de las escuelas públicas están en las zonas urbanas y 80% de los estudiantes primarios y secundarios asisten a escuelas privadas (pagas). Haití es el único de los países más pobres del mundo donde más de 50% de los niños asisten a escuelas que no son estatales. El Censo General de Población y Vivienda correspondiente a 2003 mostró que más de 61% de la población de 10 años o más estaba alfabetizada (53,8% de las mujeres y 63,8% de los hombres) y que en las zonas urbanas se registraban tasas de alfabetización mayores (80,5%) que en las rurales (47,1%).

En este mismo orden de ideas, de acuerdo con datos estadísticos de estudios realizados en 2011 sobre Condiciones Sanitarias en Haití se arroja que, la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria de los niños de 6 a 11 años fue de 60% en toda la nación. Sin bien no hubo ninguna diferencia importante entre las tasas de matriculación netas en la enseñanza primaria de las niñas (60%) y los niños (59%), en la tasa de matriculación bruta en la enseñanza secundaria se registra una diferencia significativa (37% en las niñas y 45% en los niños). Además, existe una amplia diferencia entre las tasas brutas de matriculación en la enseñanza secundaria entre los niños de familias más prósperas (71%) y los niños de familias en el quintil de ingresos más bajos (23%).

Con relación a una encuesta nacional sobre nutrición realizada en 2008–2009 se mostró que la tasa global de desnutrición aguda oscilaba entre 2% y 5,2%.

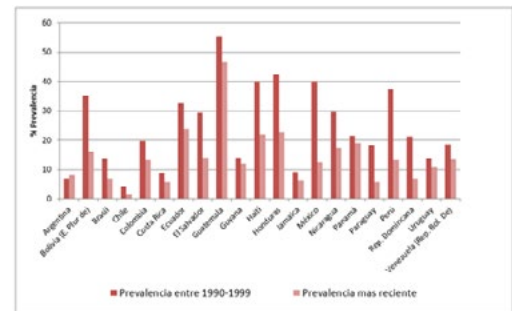
## Imagen 9. Prevalencia de Anemia en América Latina



Fuente: Estimaciones OMS.

La tasa de desnutrición aguda grave fue de 2,2% en el departamento del Noroeste y del Centro, y estuvo por debajo de ese porcentaje en los ocho departamentos restantes. La tasa de desnutrición crónica varió de 18% a 32%. La prevalencia del peso inferior al normal (peso/edad) fue de cerca de 4,5%. La misma encuesta indicó que la prevalencia de la carencia de vitamina A en niños de 6 a 59 meses de edad era de 32%.

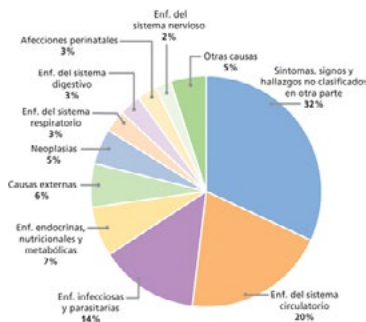
## Imagen 9. América Latina y el Caribe: Prevalencia de la desnutrición crónica (1990-2005/2016)



Fuente: CEPALSTAT, Global Health Observatory Data Repository e informes oficiales de los países.

La Encuesta de Mortalidad, Morbilidad y Utilización de Servicios 2005–2006 (EMMUS–IV), realizada por el Ministerio de Salud de Haití, mostró que la anemia afectaba a 61% de los niños en ese grupo etario. La cifra correspondiente a los niños de 6 a 24 meses de edad fue de 75%.

**Imagen 10. Mortalidad proporcional (% defunciones totales, todas las edades, ambos sexos), 2004**

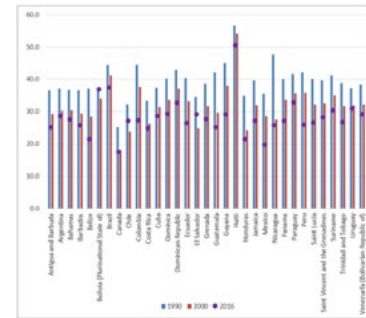


Fuente: Organización Panamericana de la Salud, Plataforma de Información en Salud de las Américas (PLISA)

La infección por el VIH/sida, el abuso sexual y físico, el desempleo, la delincuencia y la violencia son problemas comunes que afectan a los jóvenes haitianos y que se han visto agravados por los muchos años de inestabilidad política y los desastres naturales recurrentes.

En el tema de salud y las condiciones prevalentes tenemos que, con relación a la salud materna y reproductiva, se calcula que 80% de las embarazadas en Haití acuden al menos a una consulta prenatal. Antes de que se pusiera en marcha el Proyecto de Atención Obstétrica Gratuita en julio de 2008, solo 25% de las mujeres daban a luz en establecimientos de salud asistidas por parteras capacitadas. Sin embargo, en el caso de las mujeres en el quintil de ingresos más altos, que pueden afrontar el costo de la atención y están menos limitadas por la distancia a los establecimientos de salud, el porcentaje ascendía a 75%. En 2010, se calculó que el número de partos en establecimientos de salud había aumentado 26,5% en comparación con el punto de referencia de 2006–2007. En 2005–2006, la tasa de uso de anticonceptivos era de 25% y la necesidad no atendida era de 38%.

**Imagen 11. Prevalencia de la anemia en embarazadas**



Fuente: Estimaciones de Organización Mundial de la Salud, Global Health Observatory Data Repository.

La tasa de mortalidad materna aumentó de 457 por 100.000 nacidos vivos en 1995–1999 a 630 en 2006. Las causas principales de mortalidad materna son las hemorragias, la eclampsia, el aborto y la septicemia, situaciones que se relacionan con la debilidad del sistema de salud y las barreras financieras al acceso dado que, a excepción del programa de atención obstétrica gratuita, se requiere del pago directo de los servicios de obstetricia.

En cuanto a la Seguridad y de acuerdo con información de organismos internacionales vemos que en general se cree que Haití es uno de los países más peligrosos del mundo, pero es difícil encontrar estadísticas que apoyen tal creencia. Algunos informes indican que el secuestro, las amenazas de muerte, los homicidios, los tiroteos relacionados con las drogas, los robos a mano armada, los allanamientos de morada y los robos de vehículos son comunes en Haití.

Según un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de año 2011, la tasa de homicidios en Haití correspondiente a 2010 fue de 6,9 asesinatos por 100.000 habitantes, una cifra significativamente menor a la que se registra en algunos otros países del Caribe.

Sin embargo, la violencia por razones de género es un importante tema de inquietud. Según la EMMUS IV (2006), 20% de las mujeres en una relación de pareja dijeron haber sido víctimas de violencia física o sexual por parte de su compañero íntimo. Las adolescentes de 15 a 19 años fueron el grupo etario más afectado y registraron 25,3%, en comparación con 21,1%, 23,1% y 18,4% para las mujeres de 20–29, 30–39 y 40–49 años, respectivamente. Por todo lo anterior podemos afirmar que

Haití como país caribeño insertado en la región latinoamericana, representa en uno de los grandes pendientes en el escenario internacional particularmente en América latina, donde se hace necesario implementar acciones urgentes de mayor cooperación internacional, que permitan a esta nación contar con las herramientas e instrumentos financieros necesarios para iniciar una transformación estructural, política y social que en conjunto eleve los niveles de bienestar con la población que por años ha vivido en un escenario contra la propia historia del desarrollo del continente.

Es en este sentido, que instrumentos como la agenda 2030 para el desarrollo sostenible deben constituirse como el referente obligado para iniciar una intervención de asistencia social y económica que disminuyan los altos márgenes de pobreza, marginalidad y miseria existentes en esta gran nación que por ningún motivo debe continuar con estas lamentables características de pobreza y pobreza extrema.

## 5. Conclusiones

La Cooperación Internacional para el desarrollo de los pueblos es uno de los principios de la política exterior en el contexto global, dentro de sus regiones prioritarias, México como Socio del Sur, se encuentran los países de Centroamérica y El Caribe. En este sentido, el desarrollo y la estabilidad en Haití representan retos regionales y globales ante los cuales nuestro país se ha comprometido en diversos ámbitos, como son la educación, la salud, la agricultura, el ambiente y el fortalecimiento de la democracia, a través de la transferencia tecnológica, reforzamiento de capacidades de la función pública y la creación de infraestructura física.

Es importante señalar que, desde hace 20 años, y en particular, tras la crisis en Haití ocasionada por el terremoto del 12 de enero de 2010, nuestro país ha desplegado grandes esfuerzos de ayuda humanitaria y de cooperación que conllevan una visión de sustentabilidad a largo plazo.

La seguridad económica es un objetivo prioritario dentro de la estrategia renovada de desarrollo de Haití. En el corto plazo vemos esfuerzos para la creación de empleos en

la construcción y ampliar las oportunidades económicas (tanto en el medio rural como en el urbano) fuera de Puerto Príncipe.

Una de las principales consecuencias que generó el desastre ha sido el retorno de aproximadamente medio millón de personas a sus hogares rurales. Ese fenómeno se hace necesario fortalecer acciones que brinden una oportunidad excepcional de revitalizar la agricultura y reparar los daños provocados por una liberalización comercial prematura y el abandono de las capacidades productivas nacionales.

La consolidación a largo plazo de la seguridad económica en Haití dependerá, no obstante, de que aumente el nivel de las inversiones, tanto públicas como privadas, para generar un crecimiento rápido y más inclusivo. El desarrollo de infraestructuras, la mejora de la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas, el apoyo a la mano de obra poco calificada del sector manufacturero y la prestación de servicios básicos podrían impulsar el tipo de relaciones y sinergias necesarias para poner en marcha un ciclo de desarrollo más virtuoso.

Reconstruir la capacidad del Estado es uno de los objetivos sustantivos para recaudar ingresos públicos como una de las cuestiones centrales que se han planteado. El desarrollo de Haití en el largo plazo dependerá de su capacidad de movilizar recursos internos, pero para resolver el déficit de recursos, observándose que aún requiere en gran medida de una ayuda financiera externa y apoyo de la asistencia para el desarrollo.

La recuperación del país debe ser una responsabilidad compartida entre, por un lado, el Gobierno y el pueblo de Haití y, por otro, los asociados para el desarrollo, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo. Pero en la perspectiva de una recuperación sostenible, es esencial que la cooperación para el desarrollo prevea la transferencia gradual de la responsabilidad al Estado de Haití.

La asistencia para el desarrollo debe servir para alentar y complementar la movilización nacional de recursos y salvar la brecha entre las tasas de ahorro del país y las elevadas



tasas de inversión que necesita para alcanzar sus objetivos de desarrollo, en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para marcar la diferencia, la cooperación internacional debe ser generosa y evitar la creación de nuevas deudas.

En este orden de ideas, la cooperación entre países en desarrollo es cada vez más importante en el marco de la nueva cooperación internacional. En el caso de Haití, ciertos países en desarrollo de la región, en particular el Brasil, Cuba y Venezuela, han prestado asistencia técnica y apoyo en especie; desde el terremoto, otros países en desarrollo, como China, la India y México, han sumado esfuerzos importantes. Venezuela, el principal acreedor bilateral de Haití, declaró por ejemplo la posibilidad de cancelar su deuda, que ascendía a 300 millones de dólares de los EE.UU.

Así la Agenda 2030 en el marco de la Cooperación internacional, se constituye en un instrumento fundamental para Haití y América Latina. La Agenda para el Desarrollo Sostenible expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, haciendo un llamado a asegurar "que nadie se quede atrás" en la senda del desarrollo.

Se trata de una agenda universal e integrada, que ubica a la igualdad basada en derechos en el centro del desarrollo sostenible. Los países de América Latina y el Caribe han suscrito la Agenda 2030 y se han comprometido con ella, y están emprendiendo acciones para avanzar en el desarrollo social inclusivo y la promoción de la igualdad, la dignidad y los derechos de todas las personas.

Reconozcamos que la pobreza y la desigualdad siguen siendo problemas estructurales de nuestra región, aun cuando se lograron importantes avances en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema entre comienzos de la década pasada y mediados de la presente, desde 2015 se han registrado retrocesos, particularmente en lo que se refiere a la pobreza extrema. En 2017, el 10,2% de la población de América Latina se encontraba en situación de pobreza extrema y el 30,2% en situación de pobreza.

Asimismo, si bien en los últimos 15 años se ha logrado reducir la desigualdad del ingreso, el ritmo de reducción se enlenteció en años recientes y América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo. En 2017, el promedio simple de los índices de GINI de 18 países de América Latina era de 0,47. Para enfrentar estos problemas y progresar hacia niveles crecientes de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y el ejercicio de los derechos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su más reciente Panorama Social así como en el documento Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo, presentado en octubre de 2017 en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, ha recomendado a los países avanzar simultáneamente en la inclusión social y laboral, y atender las desigualdades que enfrentan diversos grupos en el acceso tanto a servicios asociados a derechos fundamentales como la salud, la educación, la vivienda y la infraestructura básica (agua, electricidad y saneamiento), como a la protección social y el trabajo decente.

La desigualdad en la región de América Latina y el Caribe es un fenómeno complejo y multidimensional y está fuertemente asociada a la heterogeneidad de la estructura productiva de las economías. A la desigualdad socioeconómica (cuya manifestación más clara es la desigualdad de ingresos y en la propiedad de activos físicos y financieros) se superponen las desigualdades de género, las desigualdades étnico-raciales, por edad y territoriales, y a ellas se suman aquellas derivadas de la situación de discapacidad, del estatus migratorio y la orientación sexual e identidad de género. Estas desigualdades se encadenan, entrecruzan y potencian a lo largo del ciclo de vida e inciden sobre múltiples ámbitos de derechos: los ingresos, el trabajo y el empleo, la protección social y los cuidados, la educación, la salud y la nutrición, los servicios básicos, la seguridad ciudadana y la vida libre de violencia, y la participación y la toma de decisiones.

Con base en lo anterior los retos para la estabilización de Haití como uno de los países hermanos ubicado dentro del Caribe, requiere de toda la cooperación internacional

para lograr superar los graves problemas que se viven al interior del país, problemas que ya han sido citados a lo largo del presente documento.

## 6. Bibliografía

- Abranches, H.; Sergio, W., Dos Santos, G., y Coimbra, M. (1994). Política social y combate a la pobreza. Rio de Janeiro, Brasil.
- Andrade, Pablo (2010). La pobreza en América Latina, ¿Una dimensión olvidada de integración regional? Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), marzo de 2010, Buenos Aires Argentina.
- Báez, J. (2017). ¿Desarrollo Económico Inestable?. Chouques agregados en América Latina y el Caribe. Banco Mundial para la Reconstrucción y el Desarrollo, Washington DC.
- Bárcenas, A. (2016). El imperativo de la igualdad por un desarrollo sostenible en América latina y el Caribe. Siglo XXI editores, México.
- Bárcenas, A. (2018). Informe sobre situación de la pobreza en América Latina. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ciudad de México, México.
- Bárcenas, A. (2019). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Un nuevo contexto financiero mundial, efectos y mecanismos de transición en la Región. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barria, C. (2019). Los países de América Latina donde más ha crecido la pobreza extrema (y donde ha bajado). BBC News Mundo
- BBC (2019). Entrevista realizada por la BBC a Alicia Bárcenas, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49923889>
- BBC. (2019). Entrevista realizada por la BBC a Alicia Bárcenas, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49923889>
- Beteta, Hugo (2012). El Desarrollo en las Ideas de la Cepal. Revista Economía UNAM, Volumen 9 No. 27, ISSN 1665-952X
- Bulmer, V. y Kincaid, A. (2020). Centroamérica 2020 – Hacia Nuevo Modelo de Desarrollo Regional”, Cuaderno de Ciencias Sociales 121, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Costa Rica. Recuperado de [https://flacso.or.cr/wp-content/uploads/2020/07/ccs\\_121.pdf](https://flacso.or.cr/wp-content/uploads/2020/07/ccs_121.pdf)
- CEPAL (2017). La pobreza aumentó en 2016 en América Latina y alcanzó al 30.7% de su población, porcentaje que se mantendría estable en 2017. Informe de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Falconi, F. (2011). Miradas actuales sobre el Desarrollo y la transformación del Estado. América Latina y el Caribe, Perspectivas de Desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José Costa Rica.
- FAO, (2018). Panorama de la pobreza rural en América Latina y el caribe. Soluciones del Siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo. Santiago de Chile.
- González, G. (2016). CRICOM; Evaluación de las asimetrías en el desarrollo económico en el contexto del proceso de integración. COMPENDIUM, ISSN 1390-8391, ISSN Online 1390-9894, volumen 3, No. 5, junio 2016.
- Guerra, H. (2014). Modelos de Desarrollo: Centroamérica, Nicaragua y Perú. La Catedra Perú, Universidad de San Martín de Porres. Perú. Recuperado de <https://www.usmp.edu.pe/catedraperu/index.php?p=trentaycuatroconferencia>
- Rodríguez, O. (2018). Economía creativa en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.
- UTEM (2017). Ley de Thirlwall y la matriz productiva en Haití: una propuesta desde el enfoque estructuralista de la CEPAL. Programa de Políticas Públicas de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago de Chile.

Internalización del costo ambiental en  
proyectos financiados por los Bancos  
Multilaterales de Desarrollo en  
Centroamérica

# Internalización del costo ambiental en proyectos financiados por los Bancos Multilaterales de Desarrollo en Centroamérica

Investigadora: Shirley Yadira Orellana Garcia,  
Investigadora Independiente

## Resumen

El desarrollo sustentable requiere compatibilizar el crecimiento económico y la distribución del ingreso, con la conservación del ambiente; balance que es armonizado por los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD), el artículo tuvo como objetivo mostrar si los proyectos financiados por estos en Centroamérica internalizan los costos ambientales en sus modelos financieros. El carácter metodológico de la investigación correspondió al cualitativo mediante la revisión documental disponible en sus sitios web. A pesar de las décadas transcurridas desde la fundación de estas entidades, se observó que la valoración de las externalidades resultó incipiente. Se identificó una tendencia a consolidar el conjunto de sus políticas en instrumentos denominados Marcos Ambientales y Sociales; si bien en dichos instrumentos tomaron mayor relevancia los costos ambientales, estos se limitaron a temas asociados a reasentamientos, conservación de los hábitats naturales, y a la adquisición de tierra. Como acciones se identifican el fortalecimiento de la normativa ambiental nacional, la introducción de los costos ambientales en el mercado, la acogida de los costos ambientales por los responsables, y contar con la participación ciudadana. Se presentan propensiones emergentes dirigidas a instrumentos de finanzas verdes, modelos que permitirán tanto objetivos de rentabilidad económica, como metas relacionadas con el desarrollo sustentable.

## Palabras clave:

Cooperación internacional – Desarrollo sustentable – Externalidades – Normativa ambiental – Participación Ciudadana.

## Abstract

Sustainable development requires making economic growth and equality in income distribution compatible with the conservation of the environment. This delicate and complex balance is harmonized by Multilateral Development Banks (MDBs). The article aims to show whether the current projects financed by MDBs in Central America internalize environmental costs in their financial models. The research methodology corresponded to the qualitative through the documentary review available on their websites. However, despite the decades that have passed since the founding of these entities, the assessment of externalities is incipient. The first finding was the tendency for the entities to consolidate all their environmental and social policies in instruments called Environmental and Social Frameworks. Although, environmental costs are more relevant in these instruments, they are limited to issues associated with resettlement, conservation of natural habitats, and land acquisition. The following are identified as immediate actions to be promoted by MDBs: the strengthening of national environmental regulations, the introduction of environmental costs in the market, the acceptance of environmental costs by those responsible for them and having the citizen participation. Emerging tendencies is presented green finance instruments that seek; and models that will allow, not only economic objectives, but also those related to sustainable development.

## Keywords:

International cooperation – Sustainable development – Externalities – Environmental regulations – Citizen Participation.

**Recibido:** 06 de noviembre de 2020

**Aceptado:** 16 de noviembre de 2020

**DOI:** 10.3645/rcap79\_4

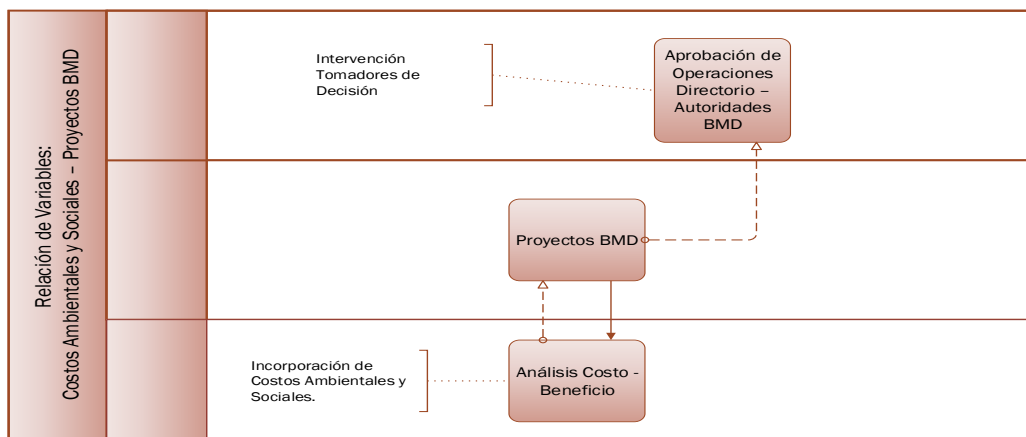
## Introducción

La crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia COVID-19 deja nuevos desafíos y acentúa otros como fortalecer el consenso alcanzado en torno al desarrollo sustentable, y la vinculación que coexiste entre la salud humana y la salud ambiental. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) observan un delicado y complejo balance, que contemplan entre sus funciones la financiera, mediante la movilización de recursos económicos; la de desarrollo, que comprende la creación de capacidad y transmisión de conocimiento; y la Provisión de bienes nacionales y regionales. Si bien, no necesariamente cada uno de los BMD redima todas estas funciones con la misma intensidad, si resulta importante el sistema las cubra en forma integral. El artículo surge con el objetivo de analizar el nivel en que se aborda la internalización de los costos ambientales en las operaciones de las entidades de desarrollo; para tal efecto, la pregunta de investigación principal pretende dar respuesta a ¿Si en los proyectos financiados por los Bancos Multilaterales de Desarrollo en Centroamérica se internalizan los costos ambientales? dado que al ser entes rectores en materia de desarrollo se esperaría incorporen en sus modelos financieros la cuantificación de estos. En Centroamérica resulta preponderante un adecuado manejo ambiental, dado que el Índice de Riesgo Climático Global (IRC), ubica a los países de la región dentro de los más afectados por fenómenos climáticos en los últimos veinte años (1998 – 2017), vulnerabilidad que queda evidenciada con las pérdidas humanas y materiales, ocasionadas por la tormenta ETA de noviembre de 2020.

## Materiales y métodos

El carácter metodológico de la investigación correspondió a la revisión documental apoyada en los repositorios de información pública, disponibles en el año 2020 en los sitios web de los BMD objeto de estudio, mediante un análisis metódico cualitativo (Amezcuca, Gálvez. 2002). El objetivo de este esfuerzo es mostrar si en los proyectos financiados por los BMD presentes en la región se internalizan los costos ambientales. Como preguntas complementarias se establecen si ¿Existe suficiente conocimiento científico, que permita gestionar la internalización de los costos ambientales? y si ¿Los actores de una sociedad deciden sus objetivos de conveniencia? La población analizada concierne a los BMD con mayor participación en el financiamiento de operaciones en Centroamérica, seleccionándose a cinco (5) entidades, estas son el Banco Mundial (BM) fundado en el año 1944; el *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) fundado en el año 1948; el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) fundado en el año 1959; el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) fundado en el año 1960; el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) fundado en el año 1968. Con relación a los datos, estos corresponden a los documentos referidos a los marcos, políticas, directrices, estrategias y salvaguardas que conforman el estamento normativo en materia ambiental y social de los BMD analizados. En la Figura 1 se presenta el flujo y la relación de variables esperada para una toma de decisión asertiva.

**Figura 1.** Flujo esperado y variables deseables



Fuente: Construcción propia sobre la base del Ciclo de Proyectos de los BMD.

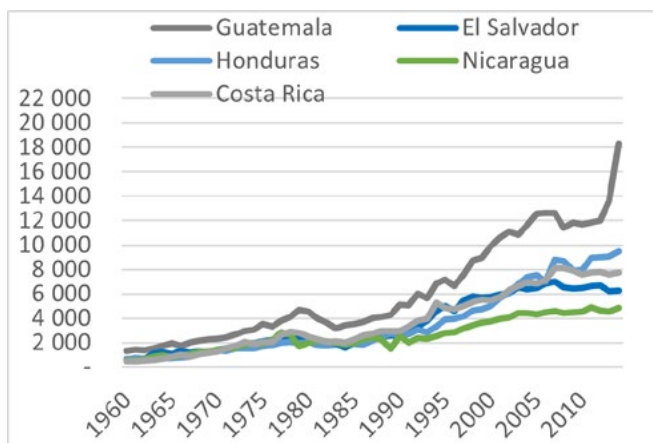
## Resultados y discusión

Centroamérica está constituida por economías pequeñas y medianas, orientadas al sector productivo, turístico y de servicios, alcanzando una tasa promedio de crecimiento de su economía del 3.1% en el período 2015 – 2019 (SECMCA, 2019), con una Inversión Extranjera Directa (IED) promedio de US\$5,906.4 millones en el período 2015-2019. Los países de la región a pesar de tener diferencias en el funcionamiento socioeconómico y político comparten desafíos comunes como la pobreza multidimensional, el crecimiento urbano con escasos procesos de planificación y ordenamiento del territorio (CLADCS, 2018).

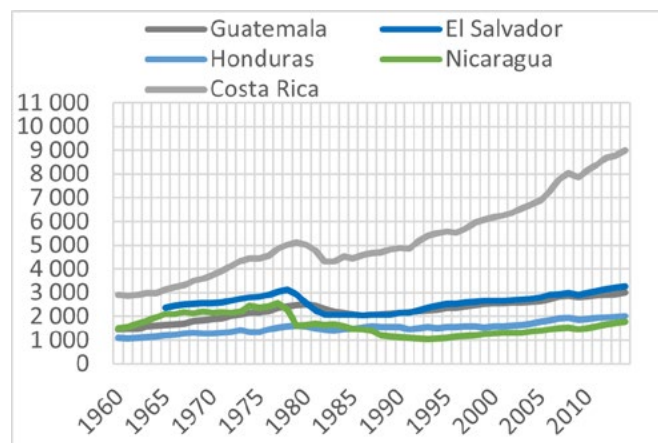
Uno de los desafíos de mayor importancia corresponde a la degradación ambiental, donde la liberalización comercial ha impulsado la expansión de la actividad económica y, por ende, ha estimulado sectores altos en emisiones de CO<sub>2</sub>. Tal que, Guatemala, Honduras y Nicaragua, presentan una degradación con pocas posibilidades de reducirse. En tanto, El Salvador y Costa Rica, presentan una mejor condición ambiental, ambos países muestran una tendencia usual de aquellos países con eficientes tecnologías amigables con el ambiente.

En la Figura 2 se visualizan las emisiones de CO<sub>2</sub> con significativas tasas de crecimiento. Por otro lado, el crecimiento del PIB per cápita en las últimas décadas (Figura 3), con excepción de Costa Rica, no muestra significativas tasas de incrementos en comparación con las observadas en las emisiones de CO<sub>2</sub>.

**Figura 2.** Emisiones de CO<sub>2</sub> (kt)



**Figura 3.** PIB per cápita USD<sup>1</sup>



Fuente: Base de Indicadores del Banco Mundial

Otro de los desafíos, lo constituyen las asimetrías que existen con relación a la normativa ambiental<sup>2</sup>, la cual se encuentra distribuida entre varias instituciones, lo que dificulta la información para la ciudadanía que requieren conocer cuáles son sus obligaciones legales en materia ambiental (Vega, Martínez, 2015). En este sentido, se evidencia el rol preponderante de los BMD al implementar normas y estándares que cubren los vacíos en la legislación nacional, armonizando los esfuerzo con las autoridades nacionales y otros entes garantes de la preservación y conservación del ambiente, con lo cual pareciera que el problema no necesariamente es la escasez de recursos financieros, sino más bien la capacidad de aprovechar adecuadamente estos para el bienestar común. Al revisar los documentos de los BMD, se observa que los debates técnicos han contribuido al perfeccionamiento e implementación de la internacionalización de los costos ambientales, no obstante, pese a las varias décadas transcurridas desde la fundación de los BMD, la consideración de los costos ambientales y externalidades<sup>3</sup> resulta incipiente.

En seguimiento a lo anterior, al centrarnos en

<sup>1</sup> Precios constantes de 2010.

<sup>2</sup> En el estudio "Comparación de Legislación Ambiental Centroamericana" (AED), se evidencian las asimetrías que existen en la región donde la normativa ambiental de algunos países debe ser fortalecida mediante la asistencia técnica de los BMD.

<sup>3</sup> Las externalidades son fallos que se producen en el mercado, especialmente en las situaciones de asignación de recursos naturales, tanto en un posible sentido beneficioso como perjudicial para el medioambiente (PERMAN, 2011).

los aspectos ambientales, tenemos que las entidades ahondan en las consideraciones de las variables ambientales, así como, en su proceso de toma de decisiones, implantando medidas que prevengan el impacto ambiental de sus actividades o que corrijan los daños generados. De este modo, se soporta el costo derivado de su interacción con el medio ambiente, lo que se denomina costo medioambiental (Bonilla Priego, 2000). Ampliando el concepto se puede definir que el costo ambiental corresponde al costo de las actividades llevadas a cabo voluntariamente, así como las requeridas por contrato o por leyes y regulaciones ambientales; para prevenir, disminuir o remediar el daño causado al medio ambiente, relacionado tanto con la conservación de recursos renovables como no renovables (Fronti de García, Nastasi, 2002). Como primer hallazgo de la investigación se identifica en los BMD una tendencia a consolidar el conjunto de sus políticas ambientales y sociales en instrumentos denominados Marcos Ambientales y Sociales (MAS), estos emanan del quehacer institucional, establecidos con la finalidad de dotar de los lineamientos en materia ambiental y social a las instituciones. Estos presentan avances en la profundización y consideración de los costos ambientales, particularmente para aquellos proyectos cuya ejecución convierta o degrade significativamente el ambiente; estableciéndose esos impactos pueden ser repuestos o mitigados mediante acciones, las cuales generan costos que forman parte de los costos totales de los proyectos o programas.

En los MAS analizados, se evidencia que se aborda la identificación, mitigación y evaluación de riesgos ambientales. Las valoraciones monetarias se limitan a problemas del ambiente, asociados a reasentamientos, las necesidades de conservación del hábitat natural, con las medidas para proteger dichas áreas en el contexto de la estrategia de desarrollo del país, prevaleciendo la importancia de la legislación nacional. Para el caso, el Banco Mundial (BM) lanzó en octubre de 2018 su nuevo Marco Ambiental y Social (ESF por sus siglas en inglés), el cual establece el compromiso de la institución con el desarrollo sustentable a través de una política del Banco y un conjunto de estándares ambientales y sociales diseñados para respaldar los proyectos

de los prestatarios. En lo que respecta a la internalización de costos el nuevo instrumento del BM aborda de forma más estructurada los costos ambientales, como ejemplo, en los Estándares Ambientales y Sociales (EAS por sus siglas en inglés), específicamente en el EAS1 “Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales” establece que el prestatario hará esfuerzos razonables para incorporar los costos de compensar o contrarrestar los impactos residuales significativos<sup>4</sup> como parte de los costos del proyecto.

Asimismo, como parte del EA1, se contempla la auditoría ambiental en la cual se identifican las medidas y acciones ambientales y sociales adecuadas, calculando su costo. El Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) hace parte del EAS1, establece las disposiciones para calcular y presupuestar los costos de medidas ambientales. Otro instrumento que hace parte del EAS 1 es el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) que presenta cifras de medidas ambientales integradas. El EAS3 “Eficiencia en el uso de los recursos y prevención y gestión de la contaminación”, además de las medidas de eficiencia en el uso de los recursos, se consideran alternativas y opciones técnicas, financieramente posibles y rentables<sup>5</sup>. En tanto, el EAS5 “Adquisición de tierras, restricciones sobre el uso de la tierra y reasentamiento involuntario”, reconoce que la adquisición de tierras y las restricciones sobre el uso de esta pueden causar desplazamientos físicos, económicos, o ambos; considerando diseños alternativos que equilibren los costos y beneficios ambientales, sociales y financieros, prestando particular atención a los impactos de género y en las personas pobres y vulnerables. En tanto, el EAS 6 “Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos”, reconoce que la protección y conservación de la biodiversidad y la gestión sostenible de los recursos naturales son fundamentales para el desarrollo sostenible.

---

4 La viabilidad financiera se basa en consideraciones financieras relevantes, que incluyen examinar la magnitud relativa del costo incremental que conlleva adoptar tales medidas y acciones en comparación con los costos de inversión, operativos y de mantenimiento del proyecto, y analizar si este costo incremental podría hacer que el proyecto no fuera viable para el Prestatario.

5 Se establece que la rentabilidad se determina según el costo operativo y de capital, y los beneficios financieros de las opciones consideradas durante la vigencia del proyecto.

El BID, mediante el informe "Evaluación de las Salvaguardias Ambientales y Sociales" del año 2018, realizado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), llevó a cabo un análisis sobre el nivel de eficacia que han tenido sus sistemas de salvaguardias en la prevención, gestión y mitigación de los impactos ambientales y sociales adversos. Derivada de la evaluación señalada, su Directorio Ejecutivo aprobó en el año 2019 el lanzamiento del proceso para "modernizar" sus políticas ambientales y sociales, aprobando en septiembre de 2020, el Marco de Política Ambiental y Social (MPAS), el cual se implementará a partir del año 2021.

Los aspectos más destacados del MPAS contemplan el compromiso con el desarrollo sostenible; los roles y responsabilidades en la gestión de los riesgos ambientales y sociales; la incorporación de una lista de exclusión, disposiciones específicas en materia de derechos humanos, trabajo, género; así como, disposiciones más claras para personas con discapacidades, grupos vulnerables, afrodescendientes y pueblos indígenas; considerando los riesgos potenciales, asociados con pandemias y epidemias.

El MPAS contempla Normas de Desempeño Ambiental y Social, en lo referido a la Norma 3 "Eficiencia en el Uso de los Recursos y Prevención de la Contaminación" establece que se aplicaran medidas técnicas y financieramente viables y eficaces en función de los costos para mejorar su eficiencia, centrándose en los ámbitos medulares de las actividades del proyecto. La eficacia en función de los costos se determina sobre la base del costo de capital y operativo, los beneficios financieros y externalidades. El Grupo KfW, en su Declaración sobre la consideración de los derechos humanos en sus operaciones, se establece altos estándares que obligan a todos los involucrados a actuar de manera sostenible. Como regla general, se basa en las regulaciones que se aplican en el país de implementación del financiamiento. No obstante, los prerequisites no se limitan al cumplimiento de la regulación nacional, debiendo cumplir sus normas ambientales y sociales, así como, los estándares establecidos por la Unión Europea (UE), por los principales países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por el MAS del BM y por la Organización Internacional

del Trabajo (ILO por sus siglas en inglés) que forman un punto de referencia obligatorio.

En sus directrices se establece que para operaciones con riesgos ambientales y sociales de categoría "A" es obligatorio realizar una evaluación de los efectos ecológicos y sociales negativos como parte de un Estudio de Impacto Ambiental y Social Independiente (ESIA por sus siglas en inglés) que incluya un Plan de Gestión Ambiental y Social (ESMP por sus siglas en inglés). En el ESMP se describirán las medidas necesarias para evitar, mitigar, compensar y controlar los impactos y riesgos negativos; también se describirán allí las responsabilidades para la ejecución de las medidas y sus costos. Asimismo, indica que cuando las medidas de mitigación o de compensación previstas sean de gran escala, los costos correspondientes deberán incluirse en el estudio de viabilidad económica y en el esquema de financiación.

El CAF, en su Política de Gestión se contempla el Marco Ambiental y Social, el cual incorpora estándares ambientales y sociales para el cumplimiento de los ordenamientos nacionales y acuerdo internacionales suscritos por sus Países Accionistas, e incorporará las Salvaguardas Ambientales y Sociales, debiendo facilitar la transición hacia una economía baja en carbono. En el año 2016 las Salvaguardas ambientales y sociales fueron actualizadas, reagrupándose en 9, estas conservan un enfoque hacia la región, ya que los procedimientos legales de cada país son diferentes, mientras que los resultados pueden ser más homogéneos a escala regional.

Con sus "Lineamientos sobre Ambiente y Cambio Climático" del 2017, declara su compromiso con la nueva visión integrada del desarrollo sostenible y la integración regional, promoviendo un enfoque transversal para apoyar a los países en el cumplimiento de sus compromisos con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) y las metas Aichi para la biodiversidad. Determina que no financiará proyectos que conviertan o degraden de forma permanente hábitats críticos a menos que se demuestre que no existen otras alternativas técnicamente viables y costo efectivas (Arcadio, 2018). Para ello, el costo



del Plan de Conservación de la biodiversidad será parte integral del crédito. Para el caso del patrimonio cultural el presupuesto para ejecutar estas medidas debe estar incluido en la estructura de costos de la operación. En tanto, en el caso de reasentamientos sus costos serán incluidos en el presupuesto total del proyecto.

El BCIE, mediante su Política Ambiental y Social, consolida su proceso de alineamiento institucional con los estándares ambientales y sociales internacionales y las normas de desempeño en la materia; establece un marco de acción en línea con su eje transversal de sostenibilidad ambiental, mediante el cual se asegura que las operaciones financiadas y las actividades operativas para su propio funcionamiento sean sostenibles, contribuyendo a la reducción de emisiones de carbono y al fomento de la resiliencia al cambio climático. Los principios que gobiernan la Política Ambiental y Social del BCIE corresponden a las Buenas Prácticas Internacionales, al Financiamiento para el Desarrollo Sostenible, y a la Transparencia, Consulta y Participación Ciudadana. En su LIX Asamblea de Gobernadores (BCIE, 2019<sup>6</sup>, celebrada en abril de 2019, emitió su Declaración Carbón Cero, fomentando la mitigación y prevención ante el cambio climático, apoyando al fortalecimiento de economías bajas en carbono, con sociedades resilientes, producción sostenible de alimentos, generación de energías limpias y eficiencia energética. En su Estrategia Institucional 2020-2024 se establece como visión ser el referente en el desarrollo sustentable y en la integración económica de la región, e impactar de manera eficaz en el bienestar de la sociedad; toma mayor relevancia su eje transversal de sostenibilidad ambiental y social, mediante el cual se estimula la aprobación de programas y proyectos que favorezcan la apropiación social y que atiendan la necesidad de preservar el medio ambiente.

## Conclusiones y recomendaciones

Como sumario en los nuevos Marcos Ambientales y Sociales, se instituye el compromiso de los BMD con el desarrollo sustentable. En la actualización de estos instrumentos las normativas con mayor solidez con relación a la internalización de costos ambientales son aquellas referentes a la necesidad de conservación de los hábitats naturales, a la adquisición de tierras, a reasentamientos humanos, y a las restricciones sobre el uso de la tierra. En respuesta a la pregunta ¿Si en los proyectos financiados por los Bancos Multilaterales de Desarrollo en Centroamérica se internalizan los costos ambientales? se puede indicar que sí, para aquellos casos en que la Evaluación de Impacto (Espinoza, 2004)<sup>7</sup> determinen que un proyecto convertirá o degradará significativamente el ambiente. No obstante, con una mirada introspectiva al acervo normativo, pese a que varias instrumentos del estamento normativo indagado aluden a la consideración de los costos ambientales, no se definen la aplicación de estos para la totalidad de las externalidades (The Center for Global Awareness, 2015) derivadas de los proyectos, como ejemplo, los constructores de los proyectos no son responsables a la hora de pagar los costos actuales y futuros del agotamiento acuífero, la explotación de bancos de materiales, la contaminación del aire, residuos de construcción, entre otros efectos provenientes de sus métodos constructivos, debiendo internalizar los costos del impacto ambiental evitando así la sociedad pague por estos.

Lo anterior se intuye no obedece a una conducta deliberada de los BMD, sino más bien a la existencia de fallas de mercado que tienen repercusiones ambientales, una de las cuales es el desconocimiento del precio de mercado del bien ambiental, otra razón es la ausencia de políticas gubernamentales que regulen, incentiven y conlleven al reconocimiento de los costos ambientales en los flujos financieros. (López, García y Herrera, 2008).

<sup>6</sup> El BCIE, este adquirió nuevos compromisos de carbón cero y acceso a la información, recuperado de: <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/finaliza-la-lix-asamblea-de-gobernadores-del-bcie-con-nuevos-compromisos-de-carbon-cero-y-acceso-a-la-informacion>

<sup>7</sup> Se visualiza a los sistemas de evaluación de impacto ambiental en Latinoamérica como una base para apoyar la sostenibilidad del proceso de toma de decisiones.

La OCDE (2012) indica que la magnitud del crecimiento económico y demográfico ha sobrepasado los avances alcanzados hasta ahora para frenar la degradación ambiental. Con el propósito de incentivar la internalización de costos, se identifican acciones para implementación inmediata por parte de los BMD, como:

- i) Fortalecer la regularización y normativa ambiental nacional que mejore efectivamente el bienestar de la población, con la finalidad de disminuir las asimetrías observada entre países y con respecto a sus Marcos Ambientales y Sociales.
- ii) Introducir costos ambientales en el mercado que induzcan a un cambio en los patrones de conducta a favor de una mayor protección al medio ambiente.
- iii) Acoger que los costos ambientales sean cubiertos por los responsables<sup>8</sup>.
- iv) Contar con la participación de la sociedad, se evidencian avances con respecto a la transparencia, al fortalecimiento de la gobernabilidad y la efectividad en el desarrollo con procesos de participación.

Se visualiza un horizonte prometedor con tendencias emergentes dirigidas a los servicios ambientales<sup>9</sup>, o instrumentos de finanzas verdes en los BMD que buscan en parte, sustituir la carga ambiental, modelos que sirven de base para ser aplicados por los gobiernos en los cuales se deben perseguir no solamente objetivos de rentabilidad económica, sino también metas relacionadas con el un desarrollo sustentable. El artículo ¿Derecho a la naturaleza o derechos de la naturaleza? (Avedaño, 2009), devela que la naturaleza no se considera como un ente con derecho propio, razón por la cual es imprescindible que los BMD como promotores de la conservación integral del medio y el mantenimiento de sus funciones ecológicas enarboleden el derecho de la naturaleza y brinden la certeza que con sus operaciones se vela por la construcción del bien público y obra más importante llamado Ambiente.

---

<sup>8</sup> Este principio lo adoptó la OCDE hace más de 20 años, llamándolo "quien contamina paga".

<sup>9</sup> Costa Rica es pionero en la modalidad de pago por servicios ambientales.

## Referencias bibliográficas

- Amezcuca, M.; Gálvez Toro, A. (2002). Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud: perspectiva crítica y reflexiones en voz alta. *Revista Española de Salud Pública*, vol. 76, núm. 5, septiembre-octubre, 2002 Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Madrid, España.
- Avendaño, T. (2009). ¿Derecho a la naturaleza o derechos de la naturaleza? *Revista Ecología Política*. Ecuador.
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). (2016). *Política Ambiental y Social del BCIE*. Recuperado de: <https://www.bcie.org/novedades/publicaciones/publicacion/politica-ambiental-y-social-del-bcie>. Última fecha de acceso: 05 de noviembre de 2020.
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). (2020). *Estrategia Institucional del BCIE 2020- 2024*. Recuperado de: <https://www.bcie.org/novedades/publicaciones/publicacion/estrategia-institucional-2020-2024>.
- Banco Centroamericano de Integración Económica. (2019). *Finaliza la LIX Asamblea de Gobernadores del BCIE con nuevos compromisos de carbón cero y acceso a la información*. Disponible en <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/finaliza-la-lix-asamblea-de-gobernadores-del-bcie-con-nuevos-compromisos-de-carbon-cero-y-acceso-a-la-informacion>
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2016). *Salvaguardas ambientales y sociales*. Recuperado de: <https://www.caf.com/media/30035/salvaguardas-ambientales-y-sociales.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SOCIAL*. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2131049523-12>. Última fecha de acceso: 05 de noviembre de 2020.
- Banco Mundial (BM). (2017). *Marco ambiental y social*. Recuperado de: <http://pubdocs.worldbank.org/en/345101522946582343/Environmental-Social-Framework-Spanish.pdf>.
- Banco Mundial. Base de indicadores. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicator>. Última fecha de acceso: 05 de noviembre de 2020.
- Bonilla Priego. 2000. *La Contabilidad de Costes Medioambientales. Estudio empírico*. España.
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLADCS). (2018). *Estado de la Vivienda en Centroamérica*. INCAE Business School.
- Cerda, A. (2018). *Análisis Costo Beneficios, Costo Efectividad, y su aplicación en la gestión pública*. Recuperado de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/35988/icerdaCaso\\_Reducioncostoslaflorida.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/35988/icerdaCaso_Reducioncostoslaflorida.pdf)
- Espinoza, G. (2004). *"Fortalecimiento de los sistemas de evaluación de impacto ambiental en América Latina y el Caribe: Una Base para apoyar la sostenibilidad del proceso de toma de decisiones"*: Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL), FAO.
- Fronti de García, Luisa. Nastasi, Anfreá Verónica. 2002. *Información Medioambiental para los Usuarios de los Estados Contables*. Argentina.
- Índice de Riesgo Climático Global (IRC). 2019. Recuperado de: [https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Indice%20de%20Riesgo%20Climatico%20Global%202019%20-%20Resumen\\_0.pdf](https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Indice%20de%20Riesgo%20Climatico%20Global%202019%20-%20Resumen_0.pdf). Última fecha de acceso: 05 de noviembre de 2020.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). (2019). *Sustainability Guideline Assessment and management of Environmental, Social, and Climate Aspects: Principles and Procedures*. Recuperado de: [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Richtlinien/Nachhaltigkeitsrichtlinie\\_EN.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Richtlinien/Nachhaltigkeitsrichtlinie_EN.pdf). Última fecha de acceso: 05 de noviembre de 2020.
- López, H., García, M., Herrera, Y. (2008).

- Análisis económico de proyectos públicos y ambientales.
- OCDE, (2012). *Perspectivas ambientales de la OECD hacia 2050: Consecuencias de la inacción*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/49884278.pdf>. Última fecha de acceso: 05 de noviembre de 2020.
- OCDE. (2001). Cost internalisation. Recuperado de <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=458>. Última fecha de acceso: 05 de noviembre de 2020.
- Perman, R. (2011). *Natural resource and environmental economics*. London: Pearson. Education.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA). (sf). Tasa de Crecimiento Económico. Recuperado de: <http://www.secmca.org/simafir.html>
- The center for global awareness. (2015). Rise of externalized costs. Recuperado de: <https://thecenterforglobalawareness.wordpress.com/2015/07/07/rise-of-externalized-costs/>.
- Vega, J., Martínez, A. (2015). "Comparación de Legislación Ambiental Centroamericana": Fundación Konrad Adenauer Oficina Costa Rica y Panamá, y la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED).

Programa Cartago da vida al corazón, área  
demostrativa CARMEN-Costa Rica:  
Análisis cualitativo del modelo gerencial,  
diez años después

# Programa Cartago da vida al corazón, área demostrativa CARMEN-Costa Rica: Análisis cualitativo del modelo gerencial, diez años después

Walter Ismael Hernández Montoya<sup>1</sup>,  
Investigador Independiente

## Resumen

La transición demográfica poblacional ha dado paso a la transición epidemiológica en la gran mayoría de países del mundo. Esto ocasiona que el perfil de morbi-mortalidad se focalice más en las enfermedades crónicas y degenerativas de las cuales los factores de riesgo están bien identificados. Como respuesta a esta problemática se ha implementado en Costa Rica el programa Cartago da vida al corazón, como área demostrativa de la iniciativa CARMEN-Costa Rica. Este programa tiene tres componentes básicos; Investigación, intervención y evaluación. Los principios gerenciales clásicos para una mayor productividad son eficiencia, eficacia y efectividad, en el programa analizado se utiliza un modelo gerencia horizontal con un estilo participativo y con características de organización inteligente según el modelo de Peter M. Senge.

Palabras clave: Salud pública – Promoción de la salud cardiovascular – Prevención de enfermedades cardiovasculares – Gerencia de la salud – Gerencia de la promoción de la salud.

## Abstract

Introduction: The population demographic transition has given place to the epidemiologic transition on most of the countries. This causes the morbidity and mortality profile to focus more on chronic and degenerative diseases of which risk factors are well identified. As answer to this problem, it has been implemented in Costa Rica the program Cartago gives life to the heart, demonstrative area CARMEN-Costa Rica. This program has three basic

components: research, intervention and evaluation. The classic management principles for greater productivity are efficiency, efficacy and effectiveness. In the analyzed program, an horizontal management model is used with a participatory style and characteristics of intelligent organization according to Peter M. Senge's model.

## Keywords:

Public health – Cardiovascular health promotion – Cardiovascular disease prevention – Health management – Health promotion management.

**Recibido:** 29 de setiembre de 2020

**Aceptado:** 12 de noviembre de 2020

**DOI:** 10.3645/rcap79\_6

<sup>1</sup> Excoordinador programa "Cartago da vida al corazón". Área demostrativa CARMEN-Costa Rica. Correo Electrónico: heraswm25@gmail.com

Wilmer Hernández. (2020). Programa Cartago da vida al corazón, área demostrativa CARMEN-Costa Rica: Análisis cualitativo del modelo gerencial, diez años después.

## 1. Introducción

Como consecuencia del aumento de la esperanza de vida de las poblaciones, "Transición demográfica" (Valin, 2005), se ha dado un cambio en las causas de muerte en la gran mayoría de países del mundo, pasando estos de un perfil de mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias a que las principales causas de muerte sean las enfermedades crónicas y degenerativas, "Transición epidemiológica" (Frenk J, 1991).

En una gran mayoría de países latinoamericanos se avanza en diferentes medidas a que las enfermedades crónicas y degenerativas, sean las más importantes encontrándose estos en diferentes etapas de la transición epidemiológica (Frenk J, 1991). Como un fenómeno mundial dentro del grupo de enfermedades crónicas, las enfermedades cardiovasculares y especialmente el infarto del miocardio y el accidente cerebro vascular ocupan aproximadamente el 33 % de las causas más importantes de muerte (Organización Panamericana de la Salud, 2002), estas enfermedades son debidas a factores bien identificados y los cuales son; Obesidad, presión alta, sedentarismo, diabetes, colesterol total alto, colesterol malo alto, colesterol bueno bajo, triglicéridos altos, fumado, estrés y consumo excesivo de alcohol (Hernández W, 2007).

Estos factores de riesgo son prevenibles y modificables (Ministerio de Salud Costa Rica, 2008), lográndose en varias experiencias en diferentes países, reducir la mortalidad por infarto y derrame cerebral hasta en un 50 % de todas las muertes por estas causas (Organización Panamericana de la Salud, 1996).

Costa Rica, se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica y epidemiológica, la población de 65 años y más aumenta constantemente (Ministerio de Salud Costa Rica, 1993, 1997, 2000, 2003), y desde la década de los años 70, el infarto y el derrame son las primeras causas de muerte (Ministerio de Salud Costa Rica, 2019). La prevalencia de factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares en diferentes grupos de población es alta (Monge R, 2006; Hernández W, 2000; Fernández A, Murillo S y

Gómez G, 2009; Ministerio de Salud Costa Rica, 2005) y está en aumento.

Como respuesta a esta problemática en Costa Rica, se implementó la iniciativa CARMEN, desarrollándose con el nombre "Costa Rica da vida al corazón" y trata de prevenir las enfermedades cardiovasculares (Ministerio de salud, 1999), formando parte de la iniciativa multinacional CARMEN-CINDI, que es impulsada por la OPS-OMS en varios países del mundo (Organización Panamericana de la Salud, 1997).

Como parte de esta iniciativa el cantón Central de Cartago fue escogido como el área demostrativa en el país y debe desarrollar los componentes básicos siguientes; Investigación, intervención y evaluación (Ministerio de Salud Costa Rica, 1999).

Este estudio se realiza para evaluar cualitativamente la organización y estilo gerencial del programa "Cartago da vida al corazón", con el propósito de incorporar los cambios que sean necesarios para lograr una mayor productividad (eficiencia y eficacia) y un mayor impacto ó efectividad.

## 2. Metodología y resultados descriptivos y analíticos

Para realizar la evaluación cualitativa de la organización del programa se utilizaron las técnicas descritas por Stephen P. Robbins en la obra "Comportamiento organizacional" (Robbins S, 2002), en cuanto a la práctica de recursos humanos, cultura organizacional y capacitación. Los métodos descritos por Peter M. Senge en la publicación clásica "La quinta disciplina" (Senge P, 1998), se usaron para el análisis de el liderazgo y el modelo gerencial del programa. Todo el proceso de estructuró a través del uso del método FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) que permitió un análisis participativo de la organización y de su modelo gerencial (Fallas M, Hernández W y Quirós L, 2001, 2004 y 2016).

## Resultados:

### 2.1 Práctica de recurso humanos:

#### 2.1.1 Selección.

Principio: "El objetivo de la selección eficaz es acoplar las características individuales con los requerimientos del puesto". Robbins S (2002). *Comportamiento organizacional*. p 552.

Situación del programa "Cartago da vida al corazón": La organización del programa se dio a través de un proceso de sensibilización realizado en 1999 (Hernández W, 2005), como producto de este y por motivación personal se conformó el comité local del área demostrativa. No se elaboró un perfil de puestos, ni se realizó una especificación de requisitos para los puestos. Como requisitos no escritos para los puestos del comité local del programa, se pueden indicar los siguientes (Hernández W, 2001,2012): compromiso, perseverancia en objetivos y metas, capacidad de trabajo en equipo, claridad de objetivos y metas además de conocimiento sobre las enfermedades cardiovasculares y sus factores de riesgo.

Los miembros del comité local que coordinan y realizan las acciones operativas del programa son funcionarios de diferentes organizaciones y las cuales son: Área, Rectora de Salud de Cartago Caja Costarricense de Seguro Social área de salud de Cartago, Ministerio de Educación Dirección Regional Cartago, Municipalidad de Cartago, Instituto de Alcoholismo y Fármaco dependencia oficina regional Cartago, Programa Crecimiento y Desarrollo Área de Cartago, Asociación de Rehabilitación Cardíaca Cartaginesa.

Las anteriores son organizaciones burocráticas (Paniagua C, 1984), donde los funcionarios son seleccionados por concursos de oposición con base en procedimientos indicados en manuales en donde se describen y especifican los puestos. (excepción Asociación de Rehabilitación Cardíaca Cartaginesa).

"Cartago da vida al corazón", es un programa con una organización en la cual los miembros se integran de una forma diferente a la tradicional. En el mismo las personas se

auto seleccionan luego de un proceso de inducción. Este hecho es lo que ha permitido que exista gran motivación, deseos de aprender, creatividad y trabajo en equipo en los miembros del comité, estas condiciones han permitido que el programa sea una experiencia exitosa en cuanto a actividades innovadoras y organización (Hernández W, 2013).

#### 2.1.2 Capacitación:

Principio 1: "Los empleados competentes no permanecen por siempre competentes. Las habilidades se deterioran y pueden volverse obsoletas". Robbins S (2002). *Comportamiento organizacional*. p 557

Principio 2: "La capacitación aumenta la capacidad productiva de la economía, ya que un trabajador formado puede producir más que uno que no lo ha sido". Wannacott P y Wannacott R (1992) *Economía*. España; McGraw-Hill. p 31.

Situación del programa "Cartago da vida al corazón": Al inicio del programa y con la participación de diferentes actores sociales y el comité local, se elaboró un primer plan de acción (Comité local programa Cartago da vida al corazón, 1999). En este plan se incluyeron diferentes actividades de capacitación a los funcionarios y voluntarios comunales.

Estas actividades se pueden resumir en los componentes siguientes;

- Capacitación en promoción de la salud cardiovascular al personal de los EBAIS del área de salud de Cartago.
- Capacitación en promoción de la salud cardiovascular a los docentes de las escuelas en el proyecto centros educativos promotores de la salud cardiovascular.
- Formación de voluntarios comunales como promotores de la salud cardiovascular.
- Capacitación al comité local y colaboradores destacados en el curso "epidemiología de las enfermedades cardiovasculares y sus factores de riesgo".



Capacitación al comité local y colaboradores destacados en el curso "Métodos básicos para la medición del riesgo cardiovascular".

Análisis: El programa es un programa de desarrollo de la salud, para lo cual la promoción de la salud es su quehacer principal. En este contexto la educación para la salud y la capacitación ocupan un papel prioritario en sus objetivos operativos, lo anterior se integra adecuadamente con el objetivo de contribuir a la modificación de las conductas no cardioprotectoras de la población cartaginesa.

Se ha implementado una cultura de "educación para el cambio", lo que ha beneficiado a los miembros del comité, funcionarios y voluntarios comunales.

Reflexión: ¿es el programa "Cartago da vida al corazón" una organización inteligente? Si se consideran las cinco disciplinas que constituyen una organización inteligente (Senge P, 1998). y específicamente "el aprendizaje en equipo", el programa está más próximo a una organización inteligente, que a una organización burocrática.

## 2.2 Cultura organizacional:

Principio: "La cultura entendida como un sistema de significados compartidos entre los miembros de una organización, distingue una de otra organización". Robbins S (2002). *Comportamiento organizacional*. p 595.

¿Cuál es la cultura del programa?: Desde el inicio se creó un sistema no burocrático (Paniagua C, 1984), dado no hay niveles jerárquicos formales, ni manuales de descripción de puestos, mucho menos normas y reglamentos de acatamiento obligatorio.

Se estructuró la organización y se fomentó una cultura que se basa en aspectos como: Educación para el cambio, trabajo y aprendizaje en equipo, visión compartida, creación y adaptación de respuestas a los problemas de salud que se pretende reducir, incorporación de la comunidad en las acciones para resolver los problemas de salud y deseo de pertenecer.

Se ha logrado una organización donde se trabaja en equipo, la creatividad es una necesidad (ha permitido superar la falta de presupuestación económica para las acciones del programa) y el aprendizaje ha sido generativo entendiendo este concepto como un método de generar y adaptar respuestas, para lograr mayor eficacia y eficiencia del programa.

### 2.2.1 Elementos negativos de la cultura del programa:

a) Depender mentalmente (modelos mentales), del apoyo y decisiones de las jerarquías superiores institucionales de cada una de las instituciones participantes en el programa, lo que muchas veces sirve de freno a la creatividad y participación especialmente de los funcionarios institucionales.

b) No poseer un pensamiento sistémico y tener una cultura de "ver los árboles, pero no el bosque" (visión de efectos, pero no de causas o determinantes).

Análisis: De acuerdo con las características de una burocracia (Paniagua C, 1984), el programa, tiene pocos elementos organizativos que permitan mayoritariamente definirla como tal. Lo anterior ha sido para los participantes una motivación permitiendo una organización creativa, con un fuerte componente de trabajo en equipo y una visión compartida por todos. Sin embargo, tampoco se podría definir como una organización inteligente dado adolece de los elementos siguientes: pensamiento y estructura sistémica, modelos mentales más positivos y generativos y una mejor organización.

### 2.3 Liderazgo:

Principio 1: "El liderazgo tienen que ver con el cambio, los líderes establecen la dirección al desarrollar una visión del futuro, luego alinean a la gente al comunicar esta visión y la inspiran a superar los obstáculos". Robbins S, (2002). *Comportamiento Organizacional*. México. pp. 347.

Principio 2: "En las organizaciones inteligentes, los líderes son diseñadores, mayordomos y maestros. Son responsables de construir organizaciones donde la gente

expande continuamente su aptitud para comprender la complejidad, clarificar la visión y mejorar los modelos mentales compartidos, es decir son responsables de aprender" Senge P, (1998).

*La quinta disciplina.* México: Editorial Granica. p. 419

Desde el inicio por votación unánime de aproximadamente 23 funcionarios de 6 diferentes instituciones se eligió la coordinadora del programa, para su elección se consideró su conocimiento sobre los problemas de salud, su formación al respecto, sus contactos y aceptación en la comunidad, su liderazgo y capacidad de negociación. Luego de 10 años, se continúa cultivando la cultura de liderazgo establecida inicialmente. Estas virtudes continúan siendo una de las grandes fortalezas de la organización (Hernández W, 2006).

El tipo de liderazgo que se cultiva en el programa ha permitido mantener los objetivos y metas compartidas por representantes locales de seis diferentes instituciones y una organización no gubernamental que son las que participan en el programa. Este tipo de liderazgo ha contribuido en gran medida a que "Cartago da vida al corazón", haya sido considerada una experiencia exitosa en la promoción y prevención de enfermedades cardiovasculares (Hernández W, (2013).

El liderazgo del programa fue ejercido en forma carismática por la primera coordinadora de este, continuando con esa cultura la coordinación actual.

Aplicando los principios sobre el liderazgo de Peter M. Senge (Senge P 1998), observamos lo siguiente:

a) El liderazgo del programa con el apoyo del comité local han diseñado y mantenido una organización con una cultura de trabajo en equipo, aprendizaje para el cambio y visión compartida.

b) Los líderes del programa tienen una cultura de servicio, compartiendo con todos los niveles de la organización las experiencias de trabajo y sirviendo de motivación por su entrega a la realización

de las acciones desde las más simples a las más complejas.

c) El liderazgo estimula a los funcionarios y voluntarios participantes, sirviendo de modelo en relación con cómo lograr el apoyo y la participación comunal e institucional.

## 2.4 Modelo gerencial:

Principio 1: "Gerencia es el proceso permanente de toma de decisiones para el logro eficiente de los objetivos". Proyecto subregional andino de control de desordenes por deficiencia de yodo. UNICEF, (1994) *Manual básico de gerencia de proyectos*. Ecuador. p. 21 y 57.

Principio 2: "Gerencia es un conjunto de intervenciones que realizan Las personas a cargo de posiciones de jefatura quienes, en un proceso continuo, constantemente e evalúan e influyen las variables ambientales y organizacionales con el propósito de los objetivos de la organización". Figueroa R y Molina C, (1992) *Organización y gerencia pública*. San José, ICAP; 2da. Ed. p. 129

La coordinación del programa, que funciona como gerencia de este ha dirigido el estilo gerencial en el sentido de construir un equipo local altamente comprometido, con metas claras, excelentes relaciones interpersonales y una buena capacidad para el trabajo en equipo. La evaluación en cuanto al cumplimiento de los objetivos organizacionales señala un logro de un 85% de las metas propuestas (Hernández W, 2006).

El estilo gerencial del programa puede ser identificado como un 9.9 ó de gerencia en equipo según la matriz de análisis gerencial desarrollada por Blake y Moutón (Bergeron L, 1983). Esto es una gran ventaja para el programa dado permite un equilibrio entre el interés en la producción y el interés en las personas, con un impacto directo en el cumplimiento de las metas organizacionales.

El estilo gerencial del programa, logra un equilibrio entre la orientación del liderazgo al empleado y la orientación a la producción según el esquema de la Universidad de Michigan (Robbins S, 2002).

El estilo gerencial del programa incorpora dos de las características específicas de las organizaciones inteligentes: Aprendizaje en equipo y visión compartida. Pero es débil en tres de los principios que identifican estas organizaciones: pensamiento sistémico, dominio personal y modelos mentales.

Debe ser una meta de la organización integrar estos tres puntos indicados, para lograr un mayor impacto sobre las estructuras subyacentes que limitan el logro del impacto deseado.

### **3. Conclusiones y recomendaciones**

#### **3.1 Conclusiones**

1. El programa nació como una organización no burocrática, que ha logrado sobrevivir con una estructura organizacional horizontal que permite una cohesión por motivación.

2. La falta de una estructura jerárquica con poder coercitivo, ha permitido realizar un trabajo creativo, en una estructura de trabajo en equipo fuerte y sostenible.

3. La falta de presupuestación del programa ha sido un reto para el comité local, el cual ha implementado diferentes estrategias para lograr tener recursos mínimos para las acciones realizadas.

4. La organización del programa cumple con dos de las características de una organización inteligente las cuales son: aprendizaje en equipo y visión compartida

5. La acción del programa para la prevención de las enfermedades cardiovasculares es de promoción de la salud, siendo mayoritariamente educativas y se basan en una cultura de "aprender para el cambio".

6. El programa ha desarrollado una cultura de economía de recursos, lo que ha permitido diseñar estrategias económicas en cuanto al uso de los recursos disponibles.

7. Una de las fortalezas del programa es el estilo de liderazgo de la coordinadora inicial y que ha continuado después como una cultura.

#### **3.2 Recomendaciones:**

1. Para lograr una mejor solución a los problemas que interviene el programa, se debe diseñar y validar una estrategia gerencial que fomente el pensamiento sistémico y los modelos mentales compartidos dentro de la organización.

2. Se debe cultivar una reflexión profunda sobre los modelos mentales que amarran la creatividad a mecanismos burocráticos en las diferentes instituciones que conforman el programa.

Cultura, políticas, prácticas de recursos humanos, liderazgo y gerencia son aspectos básicos que se deben conocer en una organización para establecer hipótesis de trabajo sobre la organización, analizando como estas variables influyen la eficacia, eficiencia y efectividad organizacional. No considerar estas dimensiones de análisis impide la realización de un trabajo mejor fundamentado que permita conocer las respuestas sistémicas de situaciones que afectan los programas y proyectos.

El contar con un análisis básico o detallado de la organización, reduce la incertidumbre sobre los orígenes del éxito o fracaso de los programas y proyectos, mejorando el éxito organizacional y el impacto poblacional de las acciones realizadas.

## Referencias bibliográficas

Bergeron L, (1983). Los aspectos humanos de la organización.

Editor: Gaëtan Morin. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Costa Rica.

Comité local programa "Cartago da vida al corazón" (1999). *Plan de acción año: 2000*. Costa Rica.

Fallas M, Hernández W y Quirós L, (2001,2004 y 2016). *Informes de los análisis FODA del programa Cartago da vida al corazón*. Costa Rica.

Fernández A, Murillo S y Gómez G, (2009). *Descripción de los factores de riesgo de la enfermedad de las arterias coronarias en jóvenes de la Universidad de Costa Rica*. Costa Rica.

Figueroa R y Molina C, (1992) *Organización y gerencia pública*. San José, ICAP; 2da. Ed. p. 129

Frenk J, (1991). *La transición epidemiológica en América Latina*. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, 111 (6), 485-496.

Frenk J, (1991). *La transición epidemiológica en América Latina*. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, 111 (6), 485-496.

Hernández W, (2000). *Factores de riesgo de enfermedad cardiovascular en una población obrera industrial de la provincia de Cartago*. Revista Costarricense de Salud Pública 9 (16), 55-64.

Hernández W, (2007). *Prevención de enfermedades cardiovasculares*. Boletín Alimentos y Salud. (3), 19-20.

Hernández W, (2005). *Programa Cartago da vida al corazón: Avances de proyectos implementados* En: I Taller de análisis de experiencias de prevención y atención de enfermedades cardiovasculares en el nivel local. Costa Rica. 12 páginas.

Hernández W, (2001 y 2012). *Ideas rectoras; Visión, misión, valores, objetivos y políticas*

*del programa Cartago da vida al corazón*. Conducción del proceso de elaboración. Costa Rica. Setiembre-octubre. 2001 y 2012.

Hernández W, (2013). *Programa Cartago da vida al corazón: Avances de proyectos implementados*. En: II Taller de análisis de experiencias de prevención y atención de enfermedades cardiovasculares en el nivel local. Costa Rica.

Hernández W y Quirós L, (2006). *Programa Cartago da vida al corazón, cinco años de intervención comunal: Métodos y resultados*. Costa Rica. 2006.

Hernández W, (2013). *Programa Cartago da vida al corazón: Avances de proyectos implementados*. En: II Taller de análisis de experiencias de prevención y atención de enfermedades cardiovasculares en el nivel local. Costa Rica.

Hernández W, (2006). *Programa Cartago da vida al corazón, cinco años de intervención comunal: Evaluación objetivos y metas*. Costa Rica.

Ministerio de Salud (2008). *La enfermedad cardiovascular: Cuaderno de atención primaria No. 1*. Costa Rica.

Ministerio de Salud, (1992,1996,2000,2003). *Memorias anuales 1992, 1996, 2000 y 2003 pirámides poblacionales y causas de muerte*. Costa Rica. 1993, 1997, 2001 y 2004.

Ministerio de Salud, (2019). *Memoria anual 2018*. Costa Rica.

Ministerio de Salud Costa Rica, (2005). *Encuesta basal de factores de riesgo para enfermedades no transmisibles: Cartago 2001* Costa Rica.

Ministerio. de Salud, (1999). *Protocolo proyecto: Carmen Costa Rica*. Costa Rica.

Ministerio de Salud Costa Rica, (2005). *Encuesta basal de factores de riesgo para enfermedades no transmisibles: Cartago 2001* Costa Rica.

Ministerio. de Salud, (1999). *Protocolo proyecto: Carmen Costa Rica*. Costa Rica.

Ministerio. de Salud, (1999). *Protocolo proyecto: Carmen Costa Rica*. Costa Rica.

Monge R, (2006) *Perfil lipídico de adolescentes urbanos costarricenses*. Boletín Alimentos y Salud. (2), 12-16.

Organización Panamericana de la Salud, (2002) *Enfermedades cardiovasculares: la salud al ritmo del corazón*. Washington.

Organización Panamericana de la Salud, (1996). *Promoción de la salud: Una antología*. Publicación científica No. 557 Washington. pp. 141.

Organización Panamericana de la Salud, (1997). *Protocolo y directrices: Proyectos Carmen-Cindi*. Washington.

Paniagua C, (1984). *Principales escuelas del pensamiento administrativo*. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.

Robbins S, (2002). *Comportamiento Organizacional*. México. pp. 352.

Senge P, (1998). *La quinta disciplina*. México: Editorial Granica. pp. 179-335.

UNICEF (1994). *Manual básico de gerencia de proyectos Unicef*. Ecuador. p. 21 y 57.

Valin J. (2005) *La demografía*. Chile, Centro latinoamericano de Demografía. (CELADE).

Wannacott p y Wannacott R (1992) *Economía*. España; McGraw-Hill. p 31.

# REFERENCIAS

## CRIA del ICAP

A continuación, se presentan algunas publicaciones sobre la temática "Gestión Pública post COVID-19: las Asociaciones Público-Privadas como herramienta para el mejoramiento de los servicios y la infraestructura", tema de objeto del número de esta revista.

PALABRAS CLAVES: COVID-19 ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; CENTROMERICA.

KEY WORDS: COVID-19 ; PUBLIC ADMINISTRATION; CENTRAL AMERICA

Alborta, G., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro. Inter-American Development Bank.

Bonaglia, F., Parra, S. N., & Zamora, J. J. V. (2020). Una mirada al futuro post-COVID-19: hacia un nuevo pacto social en América Latina y el Caribe. *Análisis Carolina*, (21), 1.

CEPAL, N. (2020). Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación.

EGUINO, H., & SÁNCHEZ, D. Gobiernos subnacionales y COVID-19: Desafíos de gestión fiscal y posibles cursos de acción. *LOS DESAFÍOS DE LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES ANTE*.

Fernández, L. I. (2020). Etapa post-COVID-19 en Cuba, un después o una continuidad. *Medimay*, 27(3), 262-266.

Gangas, J. C. D. (2020). Post COVID-19: retos para Iberoamérica. *Pensamiento iberoamericano*, (9), 34-41. Carrillo, A. P. El desafío de mejorar la resiliencia urbana en Centroamérica. *Hacia una Centroamérica*, 147. Recuperado de: <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/HaciaunaCentroamericamasResiliente.pdf#page=149>

IICA, S. J. C. R. (2020). Seminario# 8: el post COVID-19 desde la perspectiva de los países de la Región Sur.

Linares, R. R. (2020). La Pyme post COVID 19: ¿seguirá siendo un comodín entre el Estado y el Mercado?. Recuperado de: <https://bit.ly/3ks2x35>

Lopez, A. (2020). Escenarios en un mundo transformado: cinco tesis sobre el futuro del sistema internacional. ICAP: San José, Costa Rica [libro digital]. Recuperado de: <https://icap.ac.cr/publicaciones/Escenarios/>

# REFERENCIAS

Martí Ascencio, B. (2008). Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (83), 9-39.

Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-22.

Orellana, J. R. (2010). Los asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica. *Foro, revista de Derecho*, (13), 97-108.

Serebrisky, T., Bricchetti, J. P., Blackman, A., & Moreira, M. M. Infraestructura sostenible y digital para impulsar la recuperación económica post COVID-19 de América Latina y el Caribe: un camino hacia más empleo, integración y crecimiento.

Vallejo, M. L. (2014). Asociaciones público privadas, modelo de desarrollo de infraestructura productiva y social en Colombia y el mundo: marco histórico, conceptual y crítico de la Ley 1508 de 2012. *Derecho Público*, (33), 28.

# LINEAMIENTOS PARA LOS AUTORES

## **Instituto Centroamericano de Administración Pública**

La Revista Centroamericana de Administración Pública es una publicación semestral editada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública.

Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigadores, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones.

Busca difundir lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana.

Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del ICAP.

## **Instrucciones para colaboradores**

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en consideración de su papel central en la educación y su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la publicación de artículos científicos. Así, las orientaciones aquí planteadas, son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- El carácter de los documentos debe ser académico, siendo generados a partir de un proceso de investigación debidamente desarrollado y contando con un sustento teórico claramente definido.
- No se cobrará ningún monto de dinero a los autores por revisar, aceptar o publicar sus artículos.



# LINEAMIENTOS PARA LOS AUTORES

- Los documentos que se desarrollen deben ser acordes a las temáticas de interés del Instituto Centroamericano de Administración Pública, bajo criterio del Comité Editorial y según la temática de cada edición de la Revista.
- Los autores se comprometen a mantener criterios éticos en cuanto a la originalidad de sus documentos, así como que los mismos sean inéditos y no hayan sido presentados a otras entidades editoriales.
- Es obligatorio que los autores cuenten con un identificador ORCID y lo indiquen al enviar el artículo. En caso de no tenerlo, puede ingresar a <https://orcid.org/> y crear una cuenta de manera gratuita. El sistema le proporcionará un identificador digital persistente, el cual permite distinguirlo de todos los otros investigadores y garantizar que su trabajo sea reconocido y difundido correctamente.
- Los documentos deben enviarse en formato editable a la Editora de la Revista vía correo electrónico a la siguiente dirección: [publicaciones@icap.ac.cr](mailto:publicaciones@icap.ac.cr).
- La extensión máxima de los artículos es de cuarenta páginas a espacio y medio, en tamaño carta. En casos especiales, el Comité aceptará trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Todo documento debe presentar de manera veraz las fuentes de información, especificándolas en el documento de acuerdo con las Normas APA (6ª ed.). Para más información sobre estas normas consultar [www.apastyle.org](http://www.apastyle.org). Las notas al pie de página deben limitarse a lo estrictamente necesario. Además, puede consultar el documento **Guía de citación bibliográfica en trabajos de investigación del ICAP.** (<http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/Documentos%20de%20Apoyo/Gu%C3%ADa%20APA.pdf>)
- Si el documento incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales en formato digital suficientemente nítidos para el proceso de edición. Los mismos deben cumplir con las características indicadas en la Sección **Inserción de tablas y figuras de la Guía.**
- El artículo debe contener un resumen de contenido, en español e inglés, en que se presenten las ideas más significativas del documento.
- Debe adicionarse el currículum vitae del autor en el que aparezcan el nombre completo, calidades profesionales, experiencia profesional reciente y relacionada con el artículo, así como su afiliación institucional y correo electrónico.

# LINEAMIENTOS PARA LOS AUTORES

- Todos los textos propuestos para publicaciones deberán contar con la aprobación del Comité Editorial antes de que se proceda a la publicación.

## **Política de acceso abierto**

La Revista Centroamericana de Administración Pública se adhiere a los principios y políticas de libre acceso (BOAI), por lo que utiliza la Licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0. Esta permite que los(as) usuarios(as) puedan tener acceso completo y gratuito al contenido electrónico, es decir que pueden leer, descargar, almacenar, imprimir, buscar, indexar, usar como datos para software y realizar enlaces a los textos completos de esta revista.

Además, se permite distribuir el artículo sin pedir permiso previo al editor o al autor, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

Para estos efectos, el autor deberá entregar la **Carta de originalidad y cesión de derechos** en la cual se indica claramente el aporte de cada autor o autora y aceptación del uso de la información de acuerdo con la Licencia de la Revista; se le ruega detallar la colaboración que tuvo cada participante en la investigación, en la casilla que solicita dicha información.

La revista no realiza ningún cobro económico por someter, revisar, corregir, diagramar y publicar artículos en cualquiera de sus números. El ICAP asume la responsabilidad de transferir los resultados de investigación a la sociedad, difundiendo lo más ampliamente posible la producción científica y académica de sus publicaciones.

# LINEAMIENTOS PARA LOS AUTORES

## Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial y además se someterán a un Sistema de Revisión por Pares, con el fin de asegurar a los investigadores y a los lectores un producto de calidad.

La evaluación se realizará siguiendo el esquema de revisión doble ciego, debido a ser considerado el más efectivo para garantizar la calidad, confiabilidad e integridad de los artículos. A continuación, se detallan los procedimientos que conforman el Sistema de Revisión de Pares de la RCAP, permitiendo la gestión adecuada de la información brindada por los artículos y el cumplimiento de los períodos de publicación:

La convocatoria de la Revista Centroamericana de Administración Pública será publicada en la página web de la RCAP y será compartida en redes sociales.

Una vez publicada la convocatoria, la recepción de artículos se realizará por medio de los correos electrónicos melizondo@icap.ac.cr y publicaciones@icap.ac.cr.

Los artículos recibidos pasarán una primera evaluación de forma, normas de citación y estilo por parte del equipo técnico, en caso de no cumplir con esos elementos será enviado nuevamente al autor para que rectifique.

Una vez aceptado el artículo por el equipo técnico, pasará a ser evaluados por al menos dos expertos. La asignación de los evaluadores de cada artículo, según los criterios establecidos anteriormente, estará a cargo del Comité Editorial.

El evaluador dictaminará el artículo según los tres niveles; aprobado para ser publicado, condicionado (con pequeñas modificaciones o revisiones amplias) o rechazado. Debe asegurarse que sus comentarios sean objetivos y oportunos según su dictamen, correspondiendo a puntos de mejora para el investigador. Para estos efectos, debe utilizar el **Formulario para evaluación de artículos científicos**.

Una vez recibido el dictamen del evaluador, se le comunicará al autor el mismo y se le ofrecerá un plazo de 15 días hábiles para generar las mejoras pertinentes.

# LINEAMIENTOS PARA LOS AUTORES

La decisión final de aceptar o rechazar un artículo corresponde al Comité Editorial de la Revista, el cual tomará en cuenta las evaluaciones realizadas por los revisores y las mejoras realizadas por los autores, la cual es inapelable.

## **Compromisos del programa editorial**

- El Programa Editorial se compromete a cumplir las siguientes funciones una vez que el documento haya sido aprobado para publicación:  
Coordinar el diseño y diagramación del documento.
- Difundir los documentos publicados por medio del sitio web de publicaciones del ICAP y redes sociales institucionales. Además, las publicaciones se difunden en acervos bibliográficos de instituciones nacionales, regionales e internacionales por medio de convenios.
- Respalda la publicación con el sello editorial ICAP, el cual estará visible en todos los materiales publicados por la institución, así como en aquéllos en cuya coedición participe.
- La publicación se realizará por medios digitales y se le brindará a cada autor un digital del documento final. En caso de que el Comité Editorial lo considere pertinente, se procederá a difundir en formato impreso el documento.

## Sobre el ICAP

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) es una organización internacional regional, especializada en administración pública, y forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

El ICAP se caracteriza por una amplia trayectoria en la producción, gestión y difusión del conocimiento, y la colaboración continua con los gobiernos de los Estados miembros para impulsar y mejorar la administración pública a nivel regional y nacional, además de apoyar los procesos de integración centroamericana.

Por más de 65 años ha brindado acompañamiento a los sectores públicos del istmo, mejorando sus capacidades de gestión, mediante el desarrollo de investigación, actividades de extensión y la implementación de programas de formación, capacitación, asesoría y consultoría.

Conozca nuestra oferta de posgrados presenciales, semi presenciales y virtuales:

### Maestría Virtuales

Gerencia de Proyectos de Desarrollo  
Gerencia de la Salud  
Gerencia de la Calidad  
Gestión de Compras Públicas

### Maestrías Presenciales

Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas

### Maestrías Semi Presenciales

Gerencia de la Salud  
Gerencia de la Calidad  
Gestión y Política Pública  
Gestión de Compras Públicas  
Gestión de la Inversión Pública  
Gestión de Infraestructura Pública  
Finanzas y Banca para el Desarrollo  
Gerencia de Proyectos de Desarrollo  
Gestión Ambiental y Desarrollo Local  
Gestión de la Planificación del Desarrollo  
Gerencia de Políticas y Programas Sociales  
Gestión de Contratos de Obra e Infraestructura Pública

### Doctorado (PhD.):

Gestión Pública y Ciencias Empresariales



#### Costa Rica

Oficinas Centrales  
*Dirección:* De la Heladería POPS  
en Curridabat 100 sur y 75 oeste

☎ (506) 2234-1011 / 2225-4616

📞 (506) 7153-1366

#### Centro de Programas de Posgrado

*Dirección:* Costado este de la  
Heladería POPS en Curridabat

☎ (506) 2253-2287 / 2253-4059

#### Panamá

Centro de Innovación y  
Formación ICAP  
*Dirección:* Edificio 148 A, Ciudad  
del Saber

☎ (507) 378-1810

📞 (507) 6298-7870

#### Guatemala

Campus Guatemala ICAP - INAP  
12 calle 6-16 zona 1

☎ (502) 2296-6122 / 2296-6123

🌐 [www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)

📱 [/icap\\_1954](https://www.facebook.com/icap_1954)

