

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
(UCI)

PROPUESTA DE METODOLOGÍA DE GESTIÓN DE PROYECTOS PARA LA
PLANIFICACIÓN DE ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS PARA EL DESARROLLO, EN
EL MARCO DEL DECRETO 40933-MEIC MIDEPLAN.

TONY PORRAS MORA

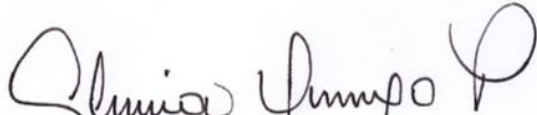
PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN PRESENTADO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MÁSTER EN ADMINISTRACIÓN DE
PROYECTOS

San José, Costa Rica

Noviembre, 2021

**UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL
(UCI)**

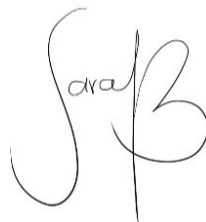
***Este Trabajo Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como
requisito parcial para optar al grado de Máster en Administración de
Proyectos.***



Gloria Urrego Pava
PROFESORA TUTORA



Evelyn Hernández Rojas
LECTORA No.1



Sara Fonseca B.
LECTORA No.2



Tony Porrás Mora
SUSTENTANTE

DEDICATORIA

A mi esposa y a mi hermano.

Y a quienes creen en la construcción de un estado de derecho capaz de aliarse con el sector privado, bajo la consigna de la sana Administración, para dinamizar la planificación y ejecución transparente de proyectos con impacto social.

AGRADECIMIENTOS

A la señora Gloria Alcira Urrego Pava, Tutora, por cada una de sus recomendaciones y orientación para incorporar los aspectos jurídicos en la planificación de la Asociaciones Público-Privadas.

A las señoras lectoras por sus observaciones para la obtención de un trabajo final apegado a los estándares de la Universidad.

ABSTRACT

El presente proyecto de graduación tiene por objeto diseñar una metodología de gestión de proyectos para cumplir con las exigencias legales del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN (vigente desde el año 2018), que permita la planificación de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD).

Las APPD son un tipo de alianza o asociación público privada que se enfocan en desarrollar programas o proyectos que impacten los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU y que se formalizan mediante la suscripción de convenios de cooperación. A la fecha, no se cuenta en Costa Rica con una metodología estandarizada que facilite a las instituciones públicas una planificación y formulación de proyectos en alianza con el sector privado, que satisfaga los requerimientos establecidos en el citado decreto.

El proyecto final de graduación identificó los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN; desarrolló una guía metodológica para lograr una planificación exitosa de los proyectos de APPD, de acuerdo con las buenas prácticas resumidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017) y ofrece una plantilla de planificación de proyectos que facilita el cumplimiento de lo dispuesto en el decreto mencionado, accesible para los interesados en formular proyectos de este tipo. En el desarrollo del trabajo final se utilizó la metodología analítica y sintética.

PALABRAS CLAVE: metodología, alianzas público privadas, ODS, planificación, formulación, proyectos, guía, convenio.

ABSTRACT

The purpose of this graduation project is to design a project management methodology to comply with the legal requirements of Decree 40933-MEIC-MIDEPLAN (inforce since 2018), which allows the planning of Public-Private Partnerships for Development (APPD) .

APPDs are a type of public-private partnership or association that focuses on developing programs or projects that impact the UN's sustainable development objectives and that are formalized through the signing of cooperation agreements. To date, there is no standardized methodology in Costa Rica that facilitates planning and formulation of projects in alliance with the private sector to public institutions, which satisfies the requirements established in the aforementioned decree.

The final graduation project identified the legal requirements established in the Decree 40933-MEIC-MIDEPLAN; developed a methodological guide to achieve successful planning of APPD projects, in accordance with the good practices summarized in the PMBOK Guide (PMI, 2017) and offers a project planning template that facilitates compliance with the provisions of the decree mentioned, accessible to those interested in formulating projects of this type. In the development of the final work, the analytical and synthetic methodology was used.

KEY WORDS: methodology, public-private partnerships, ODS, planning, formulation, projects, guide, agreement.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| ABSTRACT | 5 |
| LISTA DE FIGURAS | 9 |
| LISTA DE TABLAS | 10 |
| ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES | 11 |
| RESUMEN EJECUTIVO | 12 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 14 |
| 1.1 Antecedentes | 15 |
| 1.2 Problemática | 17 |
| 1.3 Justificación del proyecto | 19 |
| 1.4 Objetivo general | 22 |
| 1.5 Objetivos específicos | 22 |
| 2. MARCO TEÓRICO | 22 |
| 2.1 Marco institucional | 23 |
| 2.1.1 Antecedentes de la institución..... | 23 |
| 2.1.2 Misión y visión..... | 24 |
| 2.1.3 Estructura organizativa..... | 26 |
| 2.1.4 Productos que ofrece..... | 28 |
| 2.2 Teoría de Administración de Proyectos | 28 |
| 2.2.1 Proyecto..... | 29 |
| 2.2.2 Administración de Proyectos..... | 30 |
| 2.2.3 Ciclo de vida de un proyecto..... | 31 |
| 2.2.4 Procesos en la Administración de Proyectos..... | 34 |

| | |
|---|----|
| 2.2.5 Áreas del conocimiento de la Administración de Proyectos..... | 37 |
| 2.3 Otra teoría propia del tema de interés | 41 |
| 2.3.1 Alianzas Público-Privadas | 41 |
| 2.3.2 Tipos comunes de Alianzas Público-Privadas..... | 42 |
| 2.3.3 Diferencias entre las Alianzas Público-Privadas y las Alianzas Público- Privadas para el Desarrollo..... | 44 |
| 2.3.4 El Estado Social de Derecho..... | 46 |
| 2.3.5 Principios del Derecho aplicados a las APPD | 48 |
| 2.3.6 Teoría de la Prestación de Servicios Públicos y la Gestión de proyectos públicos en Costa Rica..... | 51 |
| 2.3.7 Sobre el contenido del Decreto Ejecutivo-40933 | 57 |
| | |
| 3. MARCO METODOLÓGICO | 60 |
| 3.1 Fuentes de información..... | 61 |
| 3.1.1 Fuentes primarias..... | 62 |
| 3.1.2 Fuentes secundarias..... | 63 |
| 3.2 Métodos de Investigación | 65 |
| 3.2.1 Método analítico o de análisis | 67 |
| 3.2.2 Método de síntesis | 67 |
| 3.2.3 Método inductivo | 68 |
| 3.2 Herramientas..... | 70 |
| 3.4 Supuestos y restricciones | 73 |
| 3.5 Entregables | 75 |
| | |
| 4. PROPUESTA DE METOLOGÍA DE GESTIÓN DE PROYECTOS EN LA PLANIFICACIÓN DE APPD EN EL MARCO DEL DECRETO N. 40933 MEIC-MIDEPLAN..... | 77 |

| | |
|---|-----|
| 4.1 Requerimientos legales según decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar metodología | 77 |
| 4.1.1 Marco normativo | 77 |
| 4.1.2 Derecho comparado sobre APPD | 87 |
| 4.1.3 Análisis de Requisitos legales para aplicación de APPD..... | 90 |
| 4.1.4 En síntesis | 94 |
| 4.2 Guía Metodológica de Planificación para Proyectos APPD, según PMBOK. | 97 |
| 4.2.1 Aspectos introductorios | 97 |
| 4.2.2 Fase 1. Propuesta de APPD. | 101 |
| 4.2.3 Fase 2. Verificación de la Viabilidad de las APPD. | 110 |
| 4.2.4 Fase 3. Plan de Formalización de la APPD. | 126 |
| 4.3 Plantilla de Planificación de proyectos | 132 |
| 4.3.1 Algunas consideraciones necesarias | 132 |
| 4.3.2 Plantilla de planificación de proyectos para APPD..... | 133 |
| 4.3.3 Modelo de “Check List” | 135 |
| 4.3.4 Instrucciones para el uso de la Lista de Chequeo..... | 140 |
| CONCLUSIONES | 142 |
| RECOMENDACIONES | 145 |
| LISTA DE REFERENCIAS..... | 148 |
| ANEXOS | 152 |
| Anexo 1: Acta (Chárter) del PFG..... | 153 |
| Anexo 2: EDT del PFG | 160 |
| Anexo 3: CRONOGRAMA del PFG..... | 161 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 Organización del Sector Público costarricense..... | 27 |
| Figura 2 Ciclo de Vida de los proyectos..... | 33 |
| Figura 3 Grupos de procesos de la dirección de proyectos..... | 36 |
| Figura 4 Procesos y áreas de conocimiento..... | 38 |
| Figura 5 Diferencias entre APP y APPD..... | 46 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla 1 Fuentes de información utilizadas..... | 64 |
| Tabla 2 Métodos de investigación utilizados..... | 69 |
| Tabla 3 Herramientas utilizadas..... | 72 |
| Tabla 4 Supuestos y restricciones..... | 74 |
| Tabla 5 Entregables..... | 76 |
| Tabla 6 Análisis de derecho comparado APP y APPD..... | 87 |
| Tabla 7 Requisitos legales para APPD en Costa Rica..... | 95 |
| Tabla 8 Identificación de necesidades y marcos estratégicos (ejemplo)..... | 103 |
| Tabla 9 Matriz de evaluación de participación de interesados..... | 105 |
| Tabla 10 Formato de registro de interesados..... | 106 |
| Tabla 11 Valoración poder influencia de los interesados..... | 107 |
| Tabla 12 Registro de socios estratégicos..... | 108 |
| Tabla 13 Elaboración de EDT..... | 111 |
| Tabla 14 Aportes de cada socio estratégico | 114 |
| Tabla 15 Definición de actividades..... | 115 |
| Tabla 16 Secuencia de las actividades..... | 116 |
| Tabla 17 Duración de cada actividad..... | 117 |
| Tabla 18 Resumen de fases, entregables e hitos..... | 118 |
| Tabla 19 Aproximación a los costos de los APPD..... | 119 |
| Tabla 20 Ejemplo de registro de riesgos..... | 123 |
| Tabla 21 Ejemplo de valoración de riesgos..... | 124 |
| Tabla 22 Administración de riesgos..... | 125 |
| Tabla 23 Administración y distribución de riesgos..... | 126 |
| Tabla 24 Propuesta de acta de constitución de la APPD | 128 |

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

APP: Alianzas Público-Privadas.

APPD: Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo.

LGAP: Ley General de la Administración Pública.

ODS: Objetivos de desarrollo Sostenible.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PGR: Procuraduría General de la República

RESUMEN EJECUTIVO

El cumplimiento exitoso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU requiere el trabajo conjunto del sector público y el sector privado, tal y como lo establece el objetivo diecisiete. En Costa Rica, las Alianzas Público-Privadas han sido desarrolladas bajo esquemas ligados a la contratación pública y a las obras de infraestructura, no así de alianzas enfocadas en la agenda de desarrollo sostenible para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, sobre las cuales no se contaba con ninguna normativa específica para su desarrollo.

El Decreto 40933-MEIC MIDEPLAN *“Reglamento para el desarrollo, fomento y gestión de las alianzas público privadas para el desarrollo en el sector público”* vigente desde el 30 de abril de 2018 habilitó la posibilidad de suscribir, de forma más sencilla y viable, alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) mediante convenios que permitan materializar agendas comunes y maximizar el uso de recursos en programas o proyectos que impacten el desarrollo sostenible. Sin embargo, no se cuenta con una metodología de gestión que permita planificar y formular este tipo de alianzas, siendo de alta importancia la sistematización de este proceso por encontrarse involucrados recursos públicos

El objetivo general de este proyecto fue diseñar una metodología de gestión de proyectos para cumplir con las exigencias legales del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN, que permita la planificación de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD). Los objetivos específicos fueron: detallar los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar la metodología a proponer; desarrollar una guía metodológica para lograr una planificación exitosa de los proyectos de APPD, de acuerdo con las buenas prácticas resumidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017) y generar una plantilla de planificación de proyectos para cumplir con los requerimientos del artículo 6 “Protocolo de APPD” del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN.

El principal resultado arrojado por la investigación es la carencia de una metodología sistematizada que facilite la planificación de Alianzas Público-Privadas para el desarrollo, que permita utilizar de forma eficiente el decreto citado, cerrando la brecha existente entre actores públicos y privados para trabajar de forma conjunta y la necesidad de que dicha metodología utilice las buenas prácticas contenidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017).

Para el desarrollo de este proyecto se utilizaron las metodologías de análisis, síntesis y el método inductivo. Los objetivos propuestos implicaron revisar el texto del decreto ejecutivo 40933-MEIC-MIDEPLAN, por lo que los métodos de análisis y síntesis resultaron necesarios para enumerar los requisitos legales para la formulación de una APPD dispersos en el decreto y el método inductivo permitió la formulación de la metodología de gestión para la planificación de la APPD, de acuerdo con la Guía del PMBOK (PMI, 2017) así como la plantilla propuesta como entregable.

Se ha concluido que, para la aplicación de la metodología propuesta, el proyecto a ejecutar debe corresponder a una relación de APPD: que contribuya a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, reúna a múltiples actores bajo relaciones horizontales no contractuales y con roles variados y distribución de responsabilidades.

La metodología propuesta facilita la planificación, formulación, presentación y aprobación de iniciativas de alianzas público-privadas para el desarrollo, ante las autoridades decisoras y ofrece una senda segura para que la administración pública involucrada sustente sus actos y gastos de manera suficiente y transparente y orientada a resultados que impacten el desarrollo.

Se recomienda que la metodología planteada sea utilizada como mecanismo para vincular las nuevas tendencias de gestión pública con los principios y buenas prácticas de la administración de proyectos. Puede ser aplicada por cualquier persona familiarizada con proyectos público-privados, sin que se requieran conocimientos técnicos especializados para su aplicación y sin perjuicio de que un director de Proyecto pueda estar involucrado desde la fase de formulación de las mencionadas alianzas.

1. Introducción

Antes del año 2018, Costa Rica no contaba con ningún decreto o lineamiento estatal, para orientar la conformación de relaciones público-privadas para el desarrollo conjunto de proyectos, lo cual limitaba la posibilidad de que la empresa privada pudiese trabajar, compartir conocimientos y riesgos; desarrollar y gestionar proyectos de impacto e interés social con instituciones gubernamentales y a estas últimas las privaba de posibilidades de inyectar recursos a sus iniciativas y gestionarlas de formas más eficientes y novedosas.

Si bien, antes de esa fecha, se conoce la existencia de proyectos que desarrollan infraestructura (carreteras y edificaciones) en Costa Rica, dichos proyectos han sido formalizados bajo figuras tradicionales de contrataciones y concesiones y no de lo que técnicamente se conoce como una alianza público-privada. Tampoco se había impulsado de forma contundente la utilización de esta figura para proyectos de desarrollo social que no implican la construcción de obra pública o bien no tienen como principal objetivo la creación de infraestructura.

El decreto 40933-MEIC MIDEPLAN “Reglamento para el desarrollo, fomento y gestión de las alianzas público privadas para el desarrollo en el sector público” que entró en vigencia el 30 de abril del 2018 se dirige a promover las alianzas público-privadas para el desarrollo, siendo que se enfoca en orientar y normar los procesos para desarrollar estas relaciones, teniendo en cuenta que:

“ Las alianzas público-privadas para el desarrollo no se consideran contratos entre una administración Pública y un contratista privado; sino que constituyen acuerdos de cooperación y/o colaboración que no conllevan a obligaciones contractuales con fines de lucro. Por lo tanto, no comprenderán contratos para compra o ventas de bienes y

servicios ni convenios de patrocinios entre una Administración Pública y un Contratista privado”, tal y como se lee en la parte considerativa del Decreto 40933-2018. (MEIC MIDEPLAN, 2018, p.1)

Con el presente proyecto final de graduación se busca aprovechar el mecanismo creado por la norma citada para desarrollar una metodología de gestión de proyectos que permita llevar a cabo una etapa de planificación de manera ordenada, eficiente y apegada a la normativa que asegure la identificación adecuada de oportunidades de trabajo conjunto para programas de desarrollo humano, que impacten los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) tal como lo prevé el decreto de cita.

Es decir que se pretende integrar la metodología de gestión de proyectos a un campo (administración pública) que tradicionalmente no utiliza dichos estándares, con la intención de aportar eficiencia, transparencia y solidez a las iniciativas que puedan derivar de la aplicación del Reglamento.

1.1 Antecedentes

En el año 2017, se publicaron los resultados de la evaluación del entorno para las asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe, llevado a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Al analizar el caso costarricense, además de advertir las dificultades que ha tenido el país para mejorar la infraestructura, se indicó que “la optimización del marco legal e institucional de las agencias de obras públicas parecería ser uno de los principales desafíos del país” (BID, 2017, p.22).

También se mencionó que existían una serie de normas dispersas orientadas a la estructuración, contratación y gestión de concesiones, en las que se involucran una serie de instituciones que fragmentan y generan dificultades en la planificación estratégica de carteras

de proyectos viables. Aunque en el año 2016 se emitió el reglamento para los contratos de colaboración Público-Privada, Decreto Número 39965-2016 que tenía por objeto dar coherencia a esa dispersión normativa, se consideró que prevalecía la necesidad de regulaciones más claras que permitieran atracción de inversión privada a proyectos estatales.

Dos años después, en el 2019, en los resultados de la nueva evaluación sobre el tema, el BID reportó que el Gobierno buscó promover las Alianzas Público-Privadas (APP) en el sector social para lo cual emitió, en el 2018, el Decreto para el Desarrollo, la Promoción y la Gestión de Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo del Sector Público, de interés en este proyecto final de graduación. Se indicó dentro de los resultados que no se habían firmado convenios ni contratos bajo las normas emitidas en 2016 y 2018 y se afirmó que “Costa Rica todavía está limitada por un marco institucional y legal complejo y una planificación estratégica insuficiente” (BID, 2019 p.32).

Durante el año 2021 se logró la firma de la primera APP para el Desarrollo, al amparo del Decreto emitido en el 2018, entre la Fundación Parque la Libertad y el Ministerio de Cultura y Juventud, instituciones que formalizaron una relación de cooperación de más de 10 años de funcionamiento. Dicha alianza tiene por objeto, de acuerdo con el convenio de formalización, que las partes asuman de forma compartida un programa que incida de forma positiva en los procesos de desarrollo sostenible a escala local y regional, según los Planes y Políticas Nacionales del Sector Cultura en el espacio llamado Parque La Libertad, que se ubica en zonas densamente pobladas con enormes brechas y desventajas socio- económicas como lo son Tirrases de Curridabat, Río Azul y Desamparados.

Para la firma del acuerdo se cumplieron los requisitos legales establecidos en el decreto citado, cuya aplicación enfatiza la necesaria planificación que debe darse para identificar los socios estratégicos y establecer los alcances de su alianza.

En el contexto de la gestión pública, dicha planificación implica el rompimiento de paradigmas, dadas las prácticas tradicionales de ejecución presupuestaria y las relaciones y mecanismos de larga data que existen para trabajar con las entidades privadas, además de la resistencia que existe a nivel de crítica ciudadana sobre la corrupción y falta de transparencia en proyectos que se juzgan bajo categorías de alianzas, aun y cuando se trate de simples concesiones.

1.2 Problemática

El artículo 6 del Reglamento de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo establece que cada institución que esté interesada en la suscripción de alianzas público-privadas para el desarrollo al amparo de esta normativa debe contar con un protocolo que establezca las herramientas de gestión, para lo cual anexa un cuadro guía.

Si se analiza el cuadro guía y el texto del decreto queda claro que se otorga un peso mayor a la planificación del proyecto (mapeo de actores, estructura de la alianza, recursos y programación de actividades, establecimiento de responsables de las actividades a realizar y estrategias de comunicación), aspectos que sólo se mencionan en el cuadro guía contenido en el decreto pero que no se desarrollan.

La etapa de planificación de un proyecto se considera crítica en importancia:

“los primeros pasos en un proyecto complejo, a menudo conocidos como la confusa fase inicial, tienen un impacto desproporcionadamente grande en los resultados finales.

Así pues, es importante proceder con cautela. Resiste las ansias de lanzarte

directamente a la puesta en marcha: “Definiendo primero el problema, tendrás mucha más libertad a la hora de resolverlo” señala Bob Gill, presidente de la Product Development and Management Association”. (Harvard, 2019, p.50)

Aunque las instituciones públicas cuentan con oficinas de Planificación, estas trabajan con instrumentos que responden a un estilo de gestión más tradicional (planes anuales, control interno y similares) y no siempre se encuentran involucradas en el quehacer diario de los departamentos técnicos que proponen y se encargan de conseguir recursos y alianzas.

En este contexto se ha identificado que el principal problema que parece enfrentar la puesta en ejecución de proyectos de alianza público-privada para el desarrollo consiste en que no existe una cultura dirigida a la preparación de proyectos bajo las estrategias y buenas prácticas propuesta por la Guía PMBOK y, en consecuencia, al no poder sistematizar la planificación del proyecto y documentarla, la institución pública prefiere utilizar mecanismos tradicionales de relación con el sector privado, que ya conoce y le resultan usuales: contrataciones o concesiones, perdiendo la oportunidad de utilizar mecanismos más ágiles y transparentes que arrojen resultados medibles.

Desde la óptica del sector privado, contraparte esencial en las alianzas, se hace notar la existencia de quejas por la lentitud y en trabamiento de las instituciones públicas para concretar iniciativas de trabajo conjunto por las mismas razones apuntadas que generan resistencia a proponer nuevos proyectos, que en el sector privado se acercan más a los estándares propuestos en la Guía PMBOK. El o los socios estratégicos terminan abortando las posibilidades de trabajar con el Estado o lo hacen por las vías tradicionales como proveedor de bienes y/o servicios.

Se echa de menos la existencia, paso a paso, de una guía metodológica que permita colocar en “blanco y negro” el proyecto a realizar, que sus socios estratégicos conozcan cómo documentar sus capacidades técnicas y que la alianza cuente con un *charter* que defina de forma puntual lo que se hará de forma conjunta, ya que -por lo general- existen buenas intenciones y muchas necesidades por solventar que se diluyen en proyectos poco medibles que o no se concretan o, al estar planificados de forma deficiente, se gestionan de forma incorrecta y se ejecutan sin ningún tipo de seguimiento, contribuyendo con ello a incrementar la “mala imagen” heredada de algunos desafortunados intentos de alianza.

Se considera que al no contar con una guía metodológica que pueda estandarizarse al sector público interesado en desarrollar alianzas público-privadas para el desarrollo, se incrementan los costos humanos y materiales al intentar, para cada alianza, armar el protocolo que exige el reglamento o abortar la utilización del decreto para no generar dicho protocolo, dando al traste con oportunidades que pueden provocar cambios positivos en las comunidades y beneficiarios de los proyectos.

Finalmente se considera que parte de la problemática para la adecuada aplicación del decreto de cita es el desconocimiento o poca familiaridad que pueda tenerse con la metodología de trabajo por proyectos, pues las instituciones públicas han trabajado por años bajo otras lógicas que han demostrado no ser eficientes y que dificultan, ante la carencia de indicadores duros, probar impacto y resultados, generándose un círculo vicioso de desencanto.

1.3 Justificación del proyecto

El aporte de este proyecto final de graduación consiste en llenar una necesidad detectada para la puesta en ejecución del Decreto Ejecutivo 40933- MEIC/MIDEPLAN. Tal y como se expuso en el apartado anterior, no se cuenta con una metodología de gestión de proyectos para la

planificación de alianzas público-privadas para el desarrollo, lo que ha provocado que a la fecha únicamente se haya suscrito una alianza bajo el amparo de dicha normativa.

El proyecto final de graduación y sus entregables concretos facilitarán la formalización de las alianzas al establecer los pasos a seguir y simplificar el cumplimiento de los requisitos, que, si bien son de carácter general en el decreto, imponen el reto de romper los paradigmas tradicionales de gestión y planificación en las administraciones públicas.

Los beneficios esperados que se derivan del proyecto final de graduación son:

1. Contribuir a la disminución de brechas entre instituciones públicas para acudir en la búsqueda de aliados del sector privado que le permitan, respetando el giro de su institución, cumplir de forma más eficiente con sus objetivos impactando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
2. Facilitar que los potenciales socios estratégicos de los sectores privados puedan hablar “en un mismo lenguaje” sobre la planificación de sus iniciativas conjuntas, disminuyendo los tiempos y esfuerzos requeridos para estructurar y formalizar la alianza.
3. Contribuir a la incorporación y estandarización de buenas prácticas con el respaldo de la Guía PMBOK en las iniciativas públicas que requieren de perspectivas frescas para entender la gestión pública, orientadas a responder a las poblaciones meta, a la adecuada comunicación de avances y resultados.

En síntesis, se considera que el resultado final será generar mayor confianza a lo interno de las instituciones públicas para hacer uso de un Reglamento novedoso como lo es el Decreto 40933 MEIC MIDEPLAN, sin temor a que incorporar esas buenas prácticas implique cometer

ilegalidades o incumplir con las normativas de control de la Administración, sino -por el contrario- facilitar su cumplimiento.

Se considera que dichos beneficios podrían traer consigo, poco a poco, que se formalicen más proyectos con importantes impactos en el desarrollo social y que mejore la imagen de gestión de las instituciones que se sumen a la utilización de estas herramientas.

“El desarrollo sostenible sólo se dará si este llega a todos los países y todas las personas. Por eso es importante poner especial atención a los países más vulnerables y a los colectivos y personas que se encuentran en peor situación.

Dada la ambición de los objetivos solo se podrán alcanzar si se cuenta con la participación de los actores públicos y privados, a los que se invita a que hagan suya la agenda y trabajen de forma conjunta. Además, en la medida que la humanidad enfrenta retos nuevos se hace un llamamiento a probar nuevos caminos para acelerar los procesos, a innovar y poner la ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo” (ONGAWA, 2016, p.10)

Para que dichos beneficios puedan ser tangibles, el proyecto final de graduación contempla como entregables:

1. Detalle de los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar la metodología a proponer.
2. Guía metodológica de planificación para proyectos APPD: Desarrolla la metodología con base en la investigación realizada para el PFG apegada al estandar PMI.
3. Plantilla del Protocolo APPD: Establece en un formato sencillo la manera de planificar una APPD de acuerdo a las exigencias legales del Decreto 40933-MEIC MIDEPLAN (artículo 6)

1.4 Objetivo general

Diseñar una metodología de gestión de proyectos para cumplir con las exigencias legales del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN, que permita la planificación de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD).

1.5 Objetivos específicos

1. Detallar los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar la metodología a proponer.
2. Desarrollar una guía metodológica para lograr una planificación exitosa de los proyectos de APPD, de acuerdo con las buenas prácticas resumidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017).
3. Generar una plantilla de planificación de proyectos para cumplir requerimientos del artículo 6 “Protocolo de APPD” del Decreto 40933-MEIC MIDEPLAN.

2. Marco teórico

El PFG no se desarrolla desde ninguna institución u organización en particular. Se realiza desde el análisis académico del autor con el fin de que pueda aplicarse a las instituciones públicas que pretenden realizar alianzas público-privadas en aplicación del Decreto Ejecutivo N. 40933-MEIC MIDEPLAN y que sirva de guía a los socios estratégicos privados interesados en ser parte de este tipo de alianzas. Desde esta perspectiva se deben entender los apartados siguientes (2.1 a 2.4).

2.1 Marco institucional

2.1.1 Antecedentes de la institución.

La Constitución Política establece en su artículo 11 la norma medular que afecta a toda la administración pública de la siguiente manera:

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

Es decir, que la Constitución Política (1949) establece el principio de legalidad que priva para toda institución pública y, además, le otorga relevancia constitucional a un mandato específico: la rendición de cuentas.

Es importante tener en cuenta que al hacer referencia a la “Administración Pública” se entiende que esta la integran tanto las instituciones públicas que pertenecen al Gobierno Central como las llamadas descentralizadas (en todos los grados de descentralización y desconcentración).

La Ley General de la Administración Pública (1978) establece claramente en su artículo 1: “La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado”.

La investigación se realiza desde el ámbito de aplicación definido por el Decreto Ejecutivo 40933-MEIC MIDEPLAN que establece en su artículo 2 que el decreto rige para la Administración Pública y los sujetos de derecho privado, interesados en crear APPD, por lo que las consideraciones anteriores son importantes para delimitar este estudio.

Se debe agregar que, según el decreto, y en vista de que las APPD implican necesariamente la participación de entidades privadas como socios estratégicos, cada organización privada que busque realizar alianzas bajo esta figura se someterá a las regulaciones establecidas en dicha norma, además de las que les rija, de acuerdo con la naturaleza de su creación desde el derecho privado o asociativo.

2.1.2 Misión y visión.

Las instituciones públicas que se han definido bajo el término administración pública no tienen establecida en forma genérica una misión y una visión, sino que cada institución las integra, de forma particular, en su marco estratégico institucional.

Sin embargo, la Constitución Política establece las bases fundamentales del Estado Social de Derecho en el que se encuentra inmersa la institucionalidad pública en general. Así, el artículo 1 de la carta Magna dice: *“Costa Rica es una república democrática, libre e independiente, multiétnico y pluricultural”*

Como consecuencia, toda institución pública debe dirigir su accionar a que esas máximas sobre igualdad y democracia se concreten en la forma en que brindan sus servicios.

Además, el artículo 2 constitucional indica que la soberanía reside exclusivamente en la nación, lo que confirma la vocación de la institucionalidad hacia el cumplimiento de fines públicos, que se complementa con el numeral 50 de la Constitución Política establece como mandato el bienestar y desarrollo de la ciudadanía: *“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”*

Por otra parte, el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública es clara en que los entes públicos tienen por finalidad asegurar la continuidad del servicio público de manera eficiente y adaptándose a los cambios que impongan los regímenes sociales o legales y la igualdad de trato a los usuarios, que -en una acepción muy amplia y netamente jurídico- podría considerarse como un tipo de misión/visión de la institucionalidad pública costarricense.

Ese enfoque, dado por la norma, se encuentra íntimamente ligado con los objetivos del PFG pues se considera que una de las maneras más convenientes de alcanzar la eficiencia en la gestión y satisfacción del interés general de la población, es trabajar bajo figuras de Asociación Público-Privada y esto requiere una metodología que se adapte a la institucionalidad pública para la formulación de proyectos.

La creación de una metodología de gestión de proyectos que se aplique a la fase de planificación de dichas alianzas implica, por una parte, considerar especialmente esos “principios” ya definidos y, por otra, permitir que, en efecto, se logre que la institucionalidad pública vierta su actuar hacia una gestión por resultados.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 define como objetivo para la gestión pública:

“Generar un crecimiento económico inclusivo en el ámbito nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, y reduciendo la pobreza y la desigualdad. Este objetivo nacional se asoció a 5 indicadores de metas nacionales vinculados con las dimensiones producción, empleo, pobreza, desigualdad y descarbonización de las actividades productivas nacionales” (MIDEPLAN, 2021, p.45).

En teoría, ese objetivo descrito debe asociarse y convertirse en una aplicación concreta a los principios y finalidades definidas por la Ley General de la Administración Pública.

2.1.3 Estructura organizativa.

La institucionalidad pública costarricense es compleja. Se ha discutido a nivel doctrinario la existencia de una atomización del Estado cada vez más frecuente, lo que ocasiona desde duplicidades de funciones hasta dificultades prácticas en la coordinación interinstitucional.

La estructura organizativa de la Administración Pública costarricense se observa en la Figura 1, de acuerdo con la información obtenida de MIDEPLAN.

2.1.4 Productos que ofrece.

La Administración Pública, como un todo, debe ofrecer a la ciudadanía:

- Servicios públicos continuos: los servicios públicos entendidos como los que el Estado ofrece a los ciudadanos como salud, educación, medio ambiente seguro no pueden ser interrumpidos.
- Adaptación de sus funciones a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) por los compromisos país adquiridos: Cada una de las acciones de las instituciones públicas deben alinearse a impactar los ODS y así se incluye en sus planes estratégicos.
- Función pública transparente que rinda cuentas: Cada producto que provenga de la gestión administrativa institucional debe permitir un control de transparencia por parte de las instituciones contraloras.
- Cumplimiento de las metas previstas en los planes nacionales de desarrollo: cada institución establece sus “productos” y cumple con las metas que a su vez reflejen cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.
- Compromiso social e igualdad en la gestión pública: la gestión pública se rige por la igualdad y no discriminación y, en ese sentido, las discriminaciones son inconstitucionales. Todo producto de la gestión pública debe transversalizarlo este principio.

2.2 Teoría de Administración de Proyectos

En el presente apartado se hace referencia a conceptos y teoría básica sobre administración de proyectos que sirve de base para el desarrollo del PFG. Se definirá lo que se conoce como un

proyecto, en qué consiste la dirección de proyectos, los ciclos de vida de un proyecto, los procesos y áreas de conocimiento.

Para el desarrollo del PFG se considera de vital importancia tener como referencia la Guía PMBOK pues es una base óptima para el desarrollo de la metodología que se propone como entregable de este trabajo. De ahí que en los distintos apartados se mencionen sus contenidos.

2.2.1 Proyecto.

La definición de proyecto se aplica con mayor o menor rigor, dependiendo del ámbito de acción o trabajo, por lo que en apego a la Guía Pmbok (PMI, 2017) es importante precisar sus alcances. Los proyectos son esfuerzos temporales que tienen un principio y un final, que crean resultados únicos o productos y servicios. Siguiendo a Mulcahy (2021) los proyectos tienen por objeto crear valor empresarial y se diseñan para brindar a la organización cambios positivos, mediante la creación o la mejora de productos y servicios.

Hecho ese acercamiento concretamos la definición de proyecto en la forma en que la Guía del PMBOK (PMI, 2017) lo hace: “un proyecto es un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto o servicio o un resultado único (p.4)”.

También es importante recordar la existencia de una diferencia entre proyectos y programas o portafolios. El proyecto puede ser independiente pero también podría estar relacionado con otros proyectos por relaciones de interdependencia, en cuyo caso estaremos frente a un programa. Combinados, los proyectos forman programas que permiten control, apoyo y orientación en la gestión.

Cuando varios programas y proyectos no se relacionan entre sí salvo porque sirven a un mismo objetivo estratégico, se utiliza el concepto de portafolio. Según la Guía del PMBOK (PMI, 2017)

“los portafolios se definen como los proyectos, programas, portafolios subsidiarios y operaciones gestionados como un grupo para alcanzar objetivos estratégicos (p.15).

2.2.2 Administración de Proyectos.

Es posible afirmar con certeza que la dirección de proyectos es una ciencia y un arte. Es ciencia en cuanto sistematiza la dirección efectiva y eficaz del trabajo para lograr el resultado propuesto. Y es un arte en el tanto implica la puesta en práctica de habilidades personales del director de proyecto y habilidades del equipo del proyecto.

Con el término administración, gestión o dirección de proyectos se hace referencia a la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a las actividades de un proyecto para cumplir con los requisitos de este (PMI, 2017).

Una buena administración de proyectos implica que el director cuente con las habilidades requeridas. La guía PMBOK (PMI, 2017) aplica el triángulo de talentos del PMI y establece tres conjuntos de habilidades clave: la dirección técnica de proyectos, que corresponde al desarrollo de los conocimientos técnicos relacionados directamente con su rol de encargado del proyecto; el liderazgo, compuesto por conocimientos y habilidades para guiar y motivar a su equipo de la mejor manera para conseguir las metas establecidas y, finalmente, la gestión estratégica y de negocios que corresponde a la pericia en la industria.

Dentro de las habilidades de liderazgo es necesario que el director de proyectos sea resiliente, negociador, pueda resolver problemas y tenga habilidades de comunicación, sea optimista y propositivo y que conozca cómo hacer preguntas y escuchar: “una gran parte del rol del director del proyecto implica tratar con las personas. El director del proyecto debe estudiar los comportamientos y las motivaciones de las personas” (PMI, 2017, p.60).

2.2.3 Ciclo de vida de un proyecto.

Mulcahy (2021) indica que:

El ciclo de vida del proyecto es la metodología que implementa la organización ejecutante o el departamento para gestionar un proyecto. Es el desglose lógico de lo que necesitas hacer para producir los entregables del proyecto. El ciclo de vida para un proyecto particular se selecciona atendiendo a factores como el tipo de producto que se desarrolla, la industria y las preferencias de la organización. (p. 59)

La Guía PMBOK aclara que el ciclo de vida de un proyecto alude a las fases que atraviesa un proyecto desde su inicio hasta su conclusión y explica que dichas fases pueden ser secuenciales, iterativas o superpuestas (PMI, 2017).

El ciclo de vida de un proyecto puede ser predictivo o adaptativo. Mientras que, en el ciclo de vida de tipo predictivo, el alcance, tiempo y costo del proyecto se definen desde las fases tempranas y cualquier cambio implica una gestión minuciosa; en el ciclo de vida adaptativo (ágiles, iterativos o incrementales), los alcances se definen y se aprueban antes de cada iteración.

Si llevamos esta teoría a los proyectos de organizaciones públicas es posible afirmar que en su mayoría requieren de un ciclo de vida predictivo que se ajusta mejor a las normas de control interno y presupuestos públicos de aplicación obligatoria en la gestión de recursos; al menos en aquellos casos en que el proyecto a desarrollar implique el compromiso presupuestario de fondos públicos.

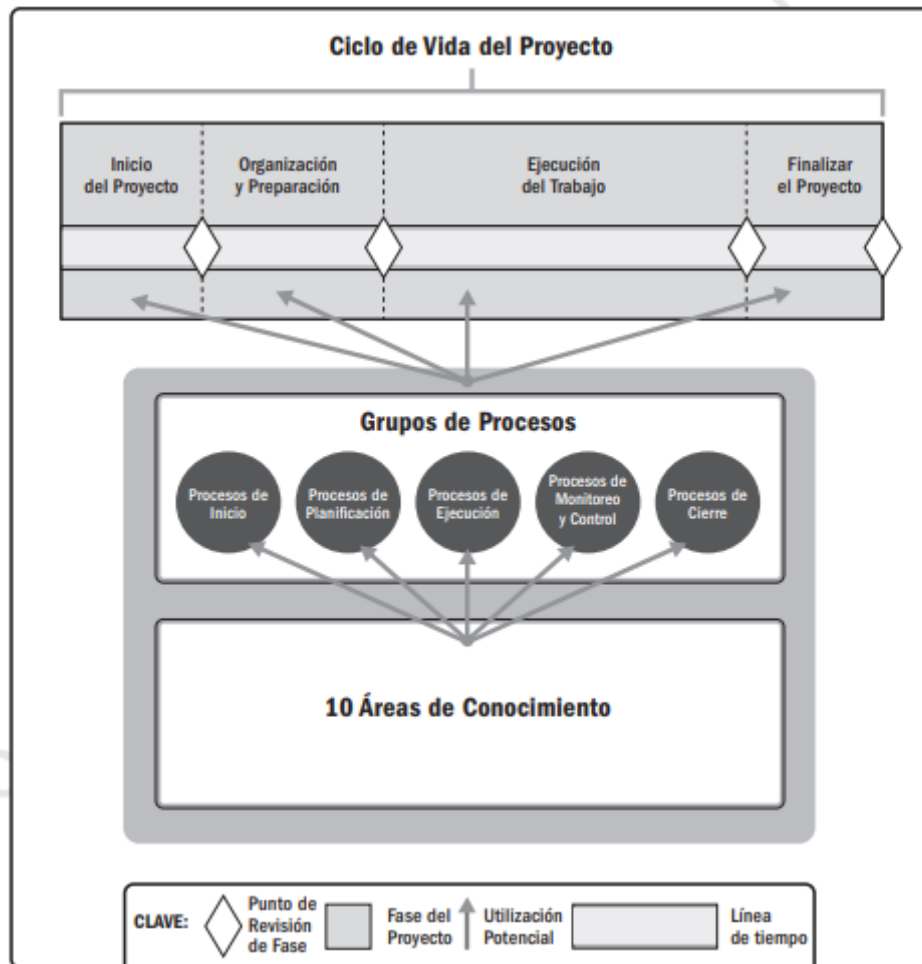
Finalmente, en lo que a este tema se refiere, se considera relevante hacer la distinción entre ciclo de vida de un proyecto y el proceso de dirección de un proyecto. El primero, según se ha

explicado, se refiere a todo aquello que se debe hacer para completar el trabajo; mientras que el segundo es lo que se debe hacer para dirigir el trabajo.

En la siguiente figura se observa la relación entre el ciclo de vida del proyecto y los grupos de procesos.

Figura 2

Ciclo de vida de los proyectos



Nota: Reproducido de PMI (2017). Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos. *Guía de PMBOK*. 6ª ed., Project Management Institute. Estados Unidos, p.18.

2.2.4 Procesos en la Administración de Proyectos.

De acuerdo con La Guía de Project Management HBR, las cuatro fases para gestionar un proyecto son: Planificación, Desarrollo, Ejecución y Finalización (Harvard, 2019, p.4).

Según dicha Guía, en la fase de Planificación se identifica el problema, se determina las partes interesadas, se definen los objetivos del proyecto, alcance, recursos y las principales tareas; mientras que en el desarrollo se crea el equipo, se planifica la asignación de tareas, se crea el calendario, se celebra la reunión de lanzamiento y se elabora un presupuesto.

La citada guía propone como actividades de ejecución: el monitoreo y control del proceso y el presupuesto, información del progreso, celebración de reuniones semanales con el equipo y la gestión de problemas y como parte de la fase de finalización: evaluar la ejecución del proyecto, cerrar el proyecto, recibir informes del equipo y realizar un informe de evaluación posterior.

Si bien esta guía simplifica, en cierta medida, las fases de un proyecto, se considera que la Guía PMBOK -al proponer cinco procesos de dirección de proyectos- detalla puntualmente cómo dirigir el trabajo.

Así, la Guía PMBOK establece cinco grupos de procesos:

- a. **Iniciación:** Este grupo de procesos se realiza para definir un nuevo proyecto o una nueva fase de este. Comprende la autorización para iniciar el proyecto.
- b. **Planificación:** Son los procesos requeridos para establecer el alcance refinar los objetivos y definir lo que se hará para cumplirlos.
- c. **Ejecución:** Comprende los procesos realizados para poder completar el trabajo que se ha definido en el plan para la dirección del proyecto.

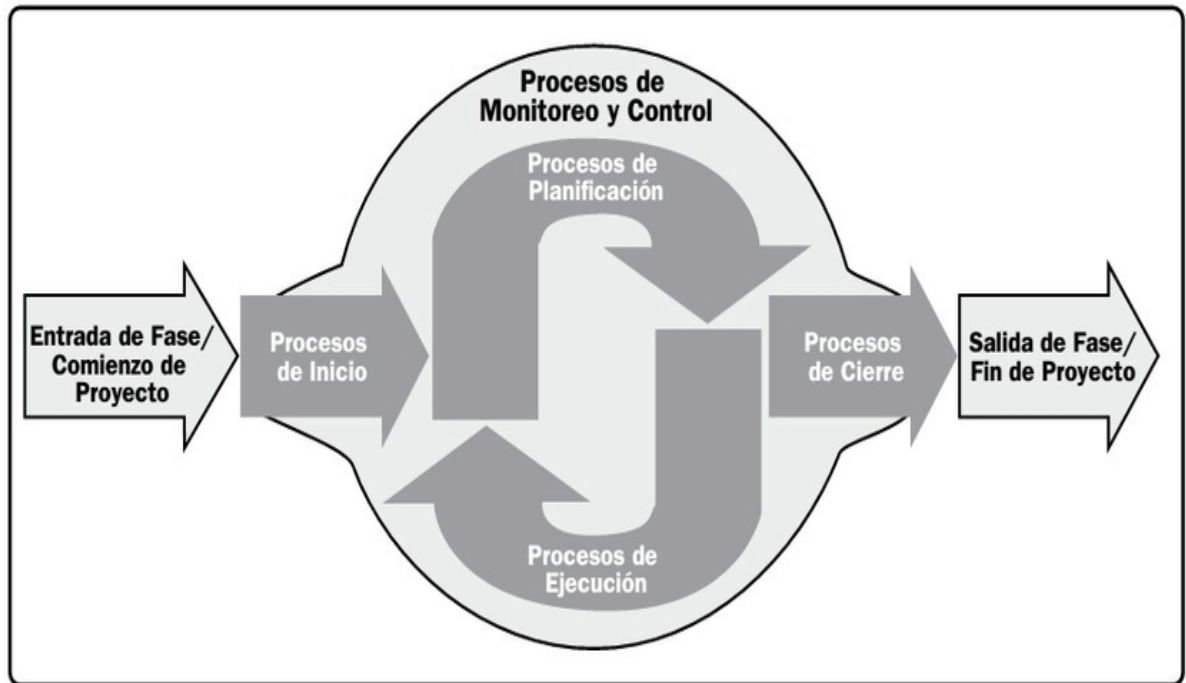
- d. Monitoreo y control. Son los procesos necesarios para dar seguimiento, analizar y regular como se está desempeñando el proyecto, identificar las áreas que requieren ajustes y hacer los cambios correspondientes.
- e. Cierre. Estos procesos se llevan a cabo para completar y cerrar formalmente un proyecto.

En la Guía PMBOK se diferencian procesos de fases. “Los grupos de procesos no son fases del proyecto, cuando el proyecto está dividido en fases los procesos de los Grupos de Procesos interactúan dentro de cada fase. Es posible que todos los Grupos de Procesos estén representados dentro de una fase” (PMI,2017, p.555).

Para una mejor comprensión del tema la figura tres ofrece una síntesis e ilustra la interacción de los procesos a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

Figura 3

Grupos de procesos de la dirección de proyectos



Nota: Reproducido de Carazo (2015). Recuperado el 31 de mayo de 2021 de: https://ncarquitectura.com/01_-pmp-grupos-de-procesos-en-la-direccion-de-proyectos/

El PFG en desarrollo se enfoca en el grupo de procesos de Iniciación y Planificación ya que el Decreto N. 40933 otorga especial relevancia a la formulación de los proyectos de APPD, siendo que el artículo 6 establece obligatoriamente la necesidad de contar con un protocolo para estos fines y, el presente trabajo, pretende solucionar las carencias asociadas a dicha etapa, permitiendo el cumplimiento de los requisitos establecidos en dicho artículo 6.

2.2.5 Áreas del conocimiento de la Administración de Proyectos

Se entiende por área de conocimiento “un área identificada de la dirección de proyectos definida por sus requisitos de conocimientos y que se describe en términos de los procesos, prácticas, entradas, salidas, herramientas y técnicas que la componen” (PMI, 2017, p. 23).

La Guía PMBOK (PMI, 2017) propone diez áreas de conocimiento de la dirección de proyectos:

- Gestión de integración del proyecto: procesos y actividades para identificar, unificar y coordinar los diversos procesos y actividades.
- Gestión del alcance del proyecto: lo componen aquellos procesos necesarios para garantizar que el proyecto incluya todo lo que se requiere para completarlo.
- Gestión del cronograma del proyecto: comprende los procesos para asegurar que el proyecto se termine a tiempo.
- Gestión de los costos del proyecto: son los procesos que permiten planificar, estimar, presupuestar, financiar, gestionar y controlar los costos.
- Gestión de la calidad del proyecto: permite incorporar la política de calidad de la organización, en la planificación, gestión y control de los requisitos de calidad de proyecto y producto para la satisfacción de los interesados.
- Gestión de los recursos del proyecto: son los procesos referidos a identificar, adquirir y gestionar los recursos necesarios para la conclusión del proyecto.
- Gestión de la comunicación del proyecto: permite garantizar que la planificación, creación y distribución de la información del proyecto sea oportuno y adecuado.

- Gestión de los riesgos del proyecto: incluye los procesos para llevar a cabo la planificación de la gestión, identificación, análisis, planificación de respuesta y su implementación, así como el monitoreo de los riesgos.
- Gestión de las adquisiciones: procesos necesarios para compra o adquisición de los productos, servicios requeridos que no sean dotados por el equipo del proyecto.
- Gestión de los interesados del proyecto: procesos requeridos para la identificación de las personas, grupos u organizaciones que pueden afectar o ser afectados por el proyecto, sus expectativas y su impacto, de modo que se desarrollen estrategias de gestión adecuadas para la participación de los interesados en el proyecto.

Los procesos de la dirección de proyectos se integran a las áreas de conocimiento, tal y como ilustra la Guía del PMBOK (PMI, 2017) en la siguiente figura:

Figura 4.

Procesos y áreas de conocimiento

| AREAS DE CONOCIMIENTO | GRUPOS DE PROCESOS DE LA DIRECCION DE PROYECTOS | | | | |
|--|--|---|--|--|-----------------------------|
| | Grupos de procesos de inicio | Grupos de procesos de planificación | Grupo de procesos de ejecución | Grupos de procesos de Monitoreo y control | Grupo de procesos de cierre |
| Gestión de la integración del proyecto | Desarrollar el acta de constitución del proyecto | Desarrollar el plan para la dirección del proyecto. | -Dirigir y gestionar el trabajo del proyecto -Gestionar el conocimiento del proyecto. | -Monitorear y controlar el trabajo del proyecto. -Realizar el control integrado de cambios. | Cerrar proyecto o fase. |
| Gestión del alcance del proyecto | | -Planificar la gestión del alcance. - Recopilar requisitos. - Definir el alcance. | | -Validar el alcance. -Controlar el alcance. | |

| AREAS DE CONOCIMIENTO | GRUPOS DE PROCESOS DE LA DIRECCION DE PROYECTOS | | | | |
|--|---|---|--|---|-----------------------------|
| | Grupos de procesos de inicio | Grupos de procesos de planificación | Grupo de procesos de ejecución | Grupos de procesos de Monitoreo y control | Grupo de procesos de cierre |
| | | - Crear la EDT/WBS | | | |
| Gestión del cronograma del proyecto | | -Planificar la gestión del cronograma. -Definir las actividades. -Secuenciar las actividades -Estimar la duración de las actividades -Desarrollar el cronograma | | Controlar el cronograma | |
| Gestión de los costos del proyecto | | -Planificar la gestión de los costos. -Estimar los costos -Determinar el presupuesto | | Controlar los costos | |
| Gestión de la calidad del proyecto | | -Planificar la gestión de la calidad. | Gestionar la calidad | Controlar la calidad | |
| Gestión de los recursos del proyecto | | -Planificar la gestión de los recursos - Estimar los recursos de las actividades. | -Adquirir recursos -Desarrollar el equipo. -Dirigir el equipo. | Controlar los recursos | |
| Gestión de las comunicaciones del proyecto | | -Planificar la gestión de las comunicaciones | -Gestionar las comunicaciones | Monitorear las comunicaciones | |
| Gestión de los riesgos del proyecto | | -Planificar la gestión de los riesgos. -Identificar -Realizar el análisis cualitativo de riesgos Realizar el análisis cuantitativo de riesgos. -Planificar la respuesta de los riesgos. | -Implementar la respuesta a los riesgos. | Monitorear los riesgos | |
| Gestión de las adquisiciones del proyecto | | Planificar la gestión de las adquisiciones | -Efectuar las adquisiciones. | Controlar las adquisiciones | |
| Gestión de los interesados del proyecto | Identificar a los interesados | Planificar el involucramiento de los interesados | -Gestionar la participación de los interesados | Monitorear el involucramiento de los | |

| AREAS DE CONOCIMIENTO | GRUPOS DE PROCESOS DE LA DIRECCION DE PROYECTOS | | | | |
|-----------------------|---|-------------------------------------|--------------------------------|---|-----------------------------|
| | Grupos de procesos de inicio | Grupos de procesos de planificación | Grupo de procesos de ejecución | Grupos de procesos de Monitoreo y control | Grupo de procesos de cierre |
| | | | | interesados | |

Nota: Reproducido de PMI (2017). Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos. *Guía de PMBOK*. 6ª ed, Project Management Institute. Estados Unidos, p.25

De dichas áreas del conocimiento, en el PFG no se desarrollarán las siguientes:

Gestión de costos, gestión de adquisiciones, gestión de calidad, gestión de riesgos, pues esas cuatro áreas refieren a procesos muy particulares que atañen a cada una de las APPD que se suscribirían según la metodología que se propone en el presente trabajo; sin que sea recomendable generalizarlas en la metodología de gestión de planificación de las APPD, según los requerimientos del decreto 40933.

Por ejemplo, en la Planificación de una APPD se distribuirían cuáles son los aportes de las partes, pero no es posible en esa fase temprana establecer los mecanismos de adquisición que establecerá cada una para la compra o adquisición de los bienes y servicios que requiera la alianza, siendo esto parte de sus políticas y directrices internas.

En cuanto a la gestión de costos, de calidad y de riesgos se considera que no corresponden a los temas que una APPD requiere en la etapa de planificación sino al desarrollo propio de cada una de las alianzas y dependiendo de su objetivo y entregables y tipos de proyectos a realizar. Debe tenerse en cuenta que las APPD tienen por característica la diversidad y amplitud de temas sobre las que pueden versar, quedando excluida la clásica concepción de los proyectos de construcción de infraestructura.

2.3 Otra teoría propia del tema de interés

En este apartado se ha seleccionado el desarrollo de los principales elementos teóricos que permiten comprender qué son, como se clasifican y como se desarrollan en Costa Rica las APP, diferenciándolas de las APPD, acerca de las cuales se desarrollará la metodología propuesta en el PFG para su adecuada planificación.

2.3.1 Alianzas Público-Privadas

Las Alianzas Público-Privadas, también llamadas Asociaciones Público- Privadas provienen del derecho anglosajón bajo el nombre de Public Private Partnerships (PPP) y su evolución histórica coloca a los primeros antecedentes en los proyectos de infraestructura desarrollados en varios estados de ese país.

El concepto es muy variable, pero se considera que, para efectos de este PFG, las siguientes dos definiciones resumen en buena forma en qué consiste una APP:

Siguiendo el criterio de la OIT, las APP son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público (Estado) y del sector privado (no estatal) en las que las partes acuerdan trabajar juntos para lograr un propósito común o emprender tareas específicas (OIT, 2008, p.10). El principal elemento de esta definición es la existencia de un propósito común a desarrollar por parte de los socios estratégicos.

Juan Carlos Cassagne, citado por Romero (2015) indica que estas asociaciones público-privadas son “una técnica de desarrollo y financiación, pública y privada, de proyectos públicos, que implica una importante participación de ambos sectores, tanto en la realización de una obra, como también en su financiamiento y operación” (p.104).

En esta definición se destaca la importancia de la financiación y la operación de las obras que se asuman en conjunto, siendo estas las principales motivaciones para la conformación de una APP.

Se afirma que las principales características de una APP son las siguientes:

- a. Son relaciones complejas en cuanto al establecimiento de las prestaciones de los socios estratégicos a la alianza.
- b. Reparto de riesgos adecuado entre los participantes de la alianza
- c. Por lo general el usuario del servicio es quien paga para la utilización de la obra o disfrute del servicio.

En síntesis, aunque se ha incorporado en la definición de APP varios tipos de relaciones muy distintas entre sí, es positivo acotar el concepto, según se ha hecho en este apartado:

El término Alianzas Público-Privadas (APP) se ha utilizado con frecuencia para denominar la prestación por parte de una empresa de un bien o servicio que tradicionalmente estaba en el ámbito de los servicios públicos, y en algunos casos son similares los contratos de gestión o las concesiones. Son habituales en el ámbito de las infraestructuras, se regulan por contratos mercantiles en los que el cliente es el Estado y el proveedor la empresa, y están regulados por la normativa de contratación pública (ONGAWA,2016, p.21).

2.3.2 Tipos comunes de Alianzas Público-Privadas

Como las APP se encuentran directamente relacionadas con el modelo contractual que asumen para su formalización, la doctrina ha identificado varios tipos:

- a. Build –Operate-Transfer: BOT: el socio estratégico privado se compromete a construir un proyecto diseñado por la Administración Pública, requiriendo para esto buscar la financiación necesaria y explotar durante un período de tiempo, fijo o variable, acordado en el contrato. Transcurrido este plazo, el derecho a la explotación se revierte de nuevo al propietario, quien decide si explotarlo por su cuenta o transferirlo de nuevo al sector privado.
- b. Build-Own-Operate- BOOT: es el mismo modelo anterior, pero con la diferencia de que la obra construida pasa a ser propiedad del sector privado, el que tendrá la explotación del bien hasta el momento en que se revierte, lo que significa una mayor garantía al inversionista.
- c. Build-Own-Operate BOO: no se da la transferencia de la obra al final de la relación contractual porque su período de vida útil coincide con el tiempo de explotación necesario para financiar la construcción y operación.
- d. Design, Build, Finance, Operate: Se asemeja al modelo BOT, con la diferencia de que en este caso el sector privado debe asumir también el diseño del proyecto. La propiedad de los activos permanece en todo momento en manos de la Administración Pública, remunerando al privado a través de la modalidad peaje sombra.
- e. Design, Build, Finance, Transfer: El adjudicatario o concesionario se compromete al diseño, construcción y financiamiento de la obra, con la diferencia de que lo público pasa a manos del sector privado.

Aunque estas categorías no agotan el tema, sí son las más usuales cuando se habla de APP. Sin embargo, se considera que la principal categoría a diferenciar, por ser más

novedosa y por aplicarse directamente al tema de este PFG es la de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo, que se abordará en el siguiente apartado.

2.3.3 Diferencias entre las Alianzas Público-Privadas y las Alianzas Público- Privadas para el Desarrollo.

Como se ha podido deducir de los dos apartados anteriores, la APP nace directamente ligada a los proyectos de infra- estructura, pero esto ha ido variando a lo largo del tiempo. Hoy ha surgido la necesidad de impactar de una mejor manera los objetivos de desarrollo sostenible. El objetivo 17 promueve el fortalecimiento de las asociaciones público-privadas y la participación de la sociedad civil, con el fin de financiar y hacer viables proyectos en sectores de sanidad, educación y agricultura, para la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano, entre otros.

Una APPD, se caracteriza por ser una relación voluntaria, colaborativa y formal (ONGAWA,2016, p.21). En esta relación las administraciones públicas y las entidades del sector empresarial establecen un objetivo común que impacta en el desarrollo, define las responsabilidades y asumen riesgos y logros de manera conjunta. No se trata de una APPD si lo que existe es una relación contractual entre las partes. Además, es común que en las APPD exista participación de la sociedad civil, la cooperación internacional y la academia.

Casi cualquier proyecto puede hacerse en forma de Asociación Público-Privada para el Desarrollo (APPD). Algunos ejemplos son:

- a. Sistema de certificación público de productos orgánicos para productores panameños (participa Aecid, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Asociación Panameña de Agricultura Orgánica, una cooperativa y grupos de supermercados.

- b. Iniciativa de transparencia de industria extractivas para la creación del estándar EITI (en cada país EITI promueve la transparencia en la gestión de recursos naturales y se constituye por una alianza entre el gobierno, la sociedad civil y las empresas.
- c. Iluminación eléctrica o luz en casa Oaxaca (es una iniciativa para dar acceso a iluminación eléctrica en México, para lo cual trabajan juntas AECID, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional y la Fundación Micro Energía.
- d. Operación del Parque La Libertad como espacio de Desarrollo Humano: alianza entre el Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica y la Fundación Parque La Libertad.

Como puede observarse las temáticas alrededor de las APPD son muy variadas y exigen de innovación para nuevos servicios, nuevos procesos o mejoras en las ya existentes, que permitan un impacto medible en el desarrollo.

Se debe recordar que la agenda 2030 para el desarrollo sostenible se basa en cinco elementos: personas, planeta, prosperidad, paz, alianzas, siendo estos los factores guía para la aplicación de APPD.

Las principales diferencias entre una APP y una APPD se sintetizan en la siguiente figura:

Figura 5

Diferencias entre APP y APPD

Diferencias entre APP y APPD

| | APP | APPD |
|----------------------|--|--|
| OBJETIVO | Prestación por una empresa de un bien o servicio del ámbito tradicionalmente público | Contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| FORMALIZACIÓN | Contrato Normativa de contratación pública | Convenio de Colaboración |
| SECTORES PRINCIPALES | Infraestructuras Servicios públicos | Cualquier sector |
| ACTORES | Administración Pública: Cliente Empresa: Proveedor Sociedad: Beneficiario | Múltiples actores con un objetivo común Relaciones más horizontales Inclusión de grupos de interés Roles variados |
| RENDICIÓN DE CUENTAS | De la empresa hacia la Administración | De todos hacia todos |

Nota: Reproducido de ONGAWA Ingeniería para el Desarrollo Humano (2016). Guía de facilitación para identificar y gestionar alianzas públicas privadas para el desarrollo (APPD). Recuperado el 17 de mayo 2021. <https://centrors-ca.org/proyecto/28/guia-de-facilitacion-para-identificar-y-gestionar-alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo/>

2.3.4 El Estado Social de Derecho

Su definición conceptual puede ser imprecisa para el contenido filosófico que conlleva, pero se podría afirmar que: “El Estado Social de Derecho es un Estado democrático. La democracia entendida en dos sentidos armónicamente interrelacionados: democracia política como método

de designación de los gobernantes; y democracia social como la realización del principio de igualdad en la sociedad” (Durán, 2001).

Siguiendo a Pérez Garzón (2019) el Estado Social de Derecho es el resultado de las reacciones a un pensamiento jurídico de corte clásico que concebía tanto al derecho como al Estado de forma individualista en el siglo XVIII y XIX; siendo que los fenómenos sociales asociados con la Revolución Industrial demandaron medidas que paliaran la condición de obreros y campesinos que hace surgir legislación en materia de seguros sociales y de relaciones laborales, lo que va transformando la idea del Estado hacia uno más comprometido con las reivindicaciones de derechos y con el ejercicio de derechos civiles y políticos.

Costa Rica fue uno de los países en que más pronto incorporó estas ideas a la Constitución Política, en años similares o coincidentes con países europeos como Francia y Alemania. Ya para 1949 el Estado Social de Derecho era una institución de rango constitucional que en la doctrina y en la realidad fue nutriéndose de otros conceptos como justicia social, igualdad y no discriminación.

Así las cosas, hoy, el Estado Social de Derecho queda establecido de forma diáfana en nuestra Carta Magna en los artículos 1, 2, 3 y 50, en concordancia con el artículo 11. Dichos numerales hacen eco de lo que Durán (2001) plantea como aspiración conceptual:

El Estado Social de Derecho parte de un supuesto básico: la interacción (simbiosis diría Conbellas) Estado - Sociedad, la cual significa un doble proceso en el cual el Estado interviene en la sociedad, coadyuvando a su configuración, y la sociedad interviene en el Estado, convirtiendo los poderes de la sociedad en inmediatamente políticos. Ya no se interpretan como sistemas distintos y con mínimas relaciones entre sí, sino como subsistemas interconectados dentro de una misma totalidad, como unidades fuerte y

complejamente imbricadas, cuyos límites definitorios tienden a borrarse. El concepto de Estado Social de Derecho supone e implica el entrecruzamiento, interacción o simbiosis de Estado y Sociedad.

Por ende, entre más participativa, responsable e interactiva resulte la relación entre las estructuras institucionales estatales y la ciudadanía, más cercana se verá la materialización del concepto de Estado Social de Derecho.

2.3.5 Principios del Derecho aplicados a las APPD

Cuando hablamos de Principios Generales del Derecho (en adelante PGD) se hace referencia a proposiciones abstractas y universales que dan razón, sustentan o fundamentan al sistema jurídico. También se les define como las ideas cardinales del Derecho que constituyen su origen o fundamento y que están dotadas de un alto grado de generalidad (Romero, 2018, p.156)

Algunos de los principios en un Estado de Derecho se consignan a nivel constitucional y, posteriormente, la normativa inferior se encarga de desarrollarlos o ampliarlos, al tiempo que la jurisprudencia los aplica en los procesos interpretativos propios de la actividad jurisdiccional. Sin embargo, para quienes siguen la corriente positivista, al incluirse en una norma pierden su carácter de principio y se convierten en normas. Sin que sea necesario adentrarse en esa discusión doctrinaria de derecho interesa destacar que los principios resultan fundamentales para informar el derecho, integrarlo y delimitarlo.

Romero (2018) menciona tres características que apuntan a esas funciones mencionadas anteriormente: contenido axiológico (tienen contenido ético y de valor); generalidad y ausencia

de concreción, sea que se formulan mediante expresiones no escritas, lo que no obsta para que el legislador los incorpore a una norma; supletorios a la ley y universales porque su validez es común y opera en diversos espacios y tiempos.

Para el tema que nos ocupa y una vez aclarado el concepto de principio interesa destacar algunos que se relacionan con la formulación y ejecución de Alianzas Público- Privadas para el Desarrollo y que, en Costa Rica, han sido recogidos o reflejados en algunas normas constitucionales y del derecho administrativo.

a. Legalidad:

El principio de legalidad es uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo en tanto exige la necesidad de la ley para que el Estado pueda expresar válidamente su voluntad. Así, el principio de legalidad aparece como el fundamento del Estado en general. En lo que concierne a la Administración, sus actos y comportamientos deben estar justificados en una ley previa, es decir, sus facultades deben ser ejercidas conforme las normas jurídicas que las otorgan.

Así, el principio de legalidad, por un lado, habilita a la Administración a actuar en determinados ámbitos según sea la competencia otorgada y, por el otro, la limita en cuanto le exige el cumplimiento y respeto de las reglas vinculadas a dicha actividad (Deffelipe, 2014, p.176-177). Este principio debe tenerse en cuenta en las APPD porque cuando una entidad privada decide emprender un proyecto en alianza con una entidad pública debe saber que ésta tendrá que apegarse a lo que la ley expresamente le autoriza a llevar a cabo y esto implica un marco que delimitará sus relaciones con los socios estratégicos en la APPD.

b. Eficiencia y eficacia:

Se refiere a que el uso de los recursos financieros, materiales y humanos disponibles debe ser el óptimo para alcanzar el interés público. Siendo las APPD una relación entre estos mismos sujetos de derecho, dichos principios son aplicables en todos sus extremos, en especial teniendo en cuenta el enfoque social para garantizar el derecho al desarrollo.

La Sala Constitucional ha definido la eficacia señalando que:

Supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico (...) la eficiencia implica tener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. (Sala Constitucional, resolución 2008-016398 del 30 de octubre de 2008)

c. Rendición de Cuentas:

Este principio, de arraigo constitucional y de aplicación en la función Pública, resulta también aplicable a todo el proceso de conformación y ejecución de una APPD en el tanto, aún y cuando se trate de proyectos con fondos privados, responderán a necesidades de interés público e involucran de uno u otro modo recursos materiales y humano dependientes del erario público.

La PGR señala también que los principios de legalidad y rendición de cuentas se encuentran ligados directamente al principio de transparencia como garantía de que la gestión pública y el manejo de fondos públicos se manejará en estricto apego del bloque de constitucionalidad y legalidad (Dictamen C-214-2007).

Se encuentra directamente relacionado, además, con la gestión por resultados que:

(...) implica un cambio de visión tomando a la persona ciudadana como eje fundamental de la intervención pública, lo cual requiere adoptar enfoques y diseñar los procesos de prestación del servicio desde la perspectiva de la persona ciudadana, usuaria o beneficiaria, y no desde la perspectiva de la Administración pública. Además, necesita orientar sus actividades al desarrollo de una estrategia en términos de procesos, basada en datos y evidencias, definiendo objetivos, metas y compromisos a alcanza. (Arroyo 2018, p.173)

d. Derecho al Desarrollo:

Como se ha indicado anteriormente el derecho al desarrollo es uno de los derechos humanos. En la conformación de las APPD cobra especial importancia como parámetro para la Planificación y Estructuración de los Proyectos de los Socios Estratégicos que deberían enfocarse en que todo ser humano, en especial aquellos que se encuentren en condiciones vulnerables logren participar en el desarrollo económico, social, cultural y político, así como su disfrute. Es decir, el derecho al desarrollo como parámetro de las APPD influye en la determinación de: objetivos, socios estratégicos, participación de la sociedad civil, indicadores de resultados.

2.3.6 Teoría de la Prestación de Servicios Públicos y la Gestión de proyectos públicos en Costa Rica

Se entiende por servicio público toda actividad organizada tendiente a resolver necesidades de interés general, colectivas o públicas de la población, en forma regular, continua y obligatoria, de acuerdo con un régimen jurídico especial de derecho público, con la participación de la

Administración Pública en la prestación directa, en su regulación y control. “Los servicios públicos son aquella actividad es (sic) que satisfacen necesidades colectivas, generalmente esenciales, que deben ser ofrecidos en forma universal, obligatoria, continua y en condiciones de igualdad y calidad, a toda la comunidad”. (Matías, 2014, p.318)

De la anterior definición de índole doctrinario destacan dos aspectos:

- a. El servicio Público se enfoca, siempre, a satisfacer intereses públicos y no particulares.
- b. Los servicios públicos son continuos, de calidad y, deben ofrecerse en igualdad de condiciones; aspectos que se convierten en parámetros obligatorios para toda institución estatal en el cumplimiento de sus objetivos.

El artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública ha sido la base para interpretaciones de la Sala Constitucional sobre la continuidad, regularidad, adaptación de los servicios públicos:

La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir (...) la regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones pre establecidas (...) la adaptación a todo cambio en el régimen legal o las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo de programación y planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos ya sea para el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o bien por los cambios tecnológicos. Ningún ente, órgano o funcionario público, pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de estos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La igualdad o

universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que lo rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas ventajas. (Sala Constitucional, resolución N. 2008-016398 del 30 de octubre 2008)

En Costa Rica, el papel del estado respecto a los servicios públicos ha ido cambiando a través del tiempo. Según Ramírez (2010) desde los años 20s y 30s se observan los primeros intentos de un papel intervencionista del estado, en materias como la medicina y la economía. Este modelo intervencionista se consolida con la creación de la Caja Costarricense del Seguro del Social y la Universidad de Costa Rica en los años 40s. Ya para el año 1948 actividades económicas como la banca y la electricidad, pasan a ser nacionalizadas y se crea el régimen municipal, así como las instituciones autónomas.

Entre 1948 y 1980, se profundiza la presencia del estado como estado "intervencionista" en áreas decisivas como la economía, que luego será limitada mediante la constitución política y leyes especiales (monopolios, libertades asociadas al comercio y la industria).

Actividades como la enseñanza y la salud, en el estado social de derecho costarricense son protegidas y promovidas por la norma constitucional (artículos 79, 80 y 73). Otras actividades como telecomunicaciones y electricidad, agua potable, hidrocarburos y derivados se regularon bajo la figura de instituciones autónomas, mediante leyes especiales.

Este periodo descrito se conoce como "Estado de Bienestar" periodo en el cual, no se establece un concepto de servicio público, pero si se regula, incluso constitucionalmente, sus alcances y características, siendo común el uso de monopolios estatales.

En los años 80s, según Ramírez (2010) se reforma el concepto de servicio público y sus formas de prestación, a partir de una serie de cuestionamientos sobre su prestación monopólica. Sin embargo, esta reforma no se traduce en la privatización y liquidación de los monopolios sino en su transición a regímenes de regulación de servicios mediante super intendencias.

Para la década de los 90's, se introducen criterios de competencia en la prestación de servicios públicos y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos introduce el principio de servicio al costo "el cual viene a modificar el enfoque de la gratuidad del servicio público, entendiendo que esta actividad es una actividad también susceptible de lucro para el ente público o privado que presta el servicio" (Ramírez, 2010, p.184).

Como se puede observar en estas transformaciones, la empresa privada cobra otro rol como concesionario o prestador de servicios en nombre del estado, siendo los primeros antecedentes de lo que años después se llamarán alianzas público-privadas.

La revisión de precios y tarifas, así como la introducción de los derechos de los consumidores a la normativa constitucional y legal, son muestras de los cambios operados, respecto a cómo se entienden los servicios públicos, cambios que se nutrieron también de la jurisprudencia constitucional, que tiende a categorizar los servicios públicos de acuerdo con su importancia.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional desde el año 1996 entiende que los servicios públicos de agua, electricidad y teléfono son básicos porque se relacionan con el derecho a la salud y a la vida, en consecuencia, merecen protección del estado y los particulares.

Finalmente en este proceso evolutivo han surgido nuevas formas de brindar servicios como la dotación de infraestructura pública, calles y caminos, aspectos en los que la contratación administrativa y las aún hoy nuevas figuras de Alianzas Público Privadas han sido colocadas como algunas de las soluciones para la satisfacción más ágil de los intereses públicos, no

obstante aún existen dudas sobre la credibilidad y el cumplimiento de los principios de buenas administración de los recursos y rendición de cuentas alrededor de ellas.

La Administración Pública no escapa a la necesidad de desarrollar proyectos. Si bien la gestión de recursos públicos exige una serie de procedimientos propios a la normativa de control y de presupuestos públicos, lo cierto es que las exigencias para la satisfacción del interés público han obligado a que la Administración Pública vuelva sus ojos a los mecanismos modernos de gestión que implican la formulación de proyectos, que permiten hacer más eficiente la obtención de resultados y la generación de indicadores, que la vez, faciliten la rendición de cuentas.

Los proyectos emprendidos desde la administración pública obligan a la implementación de técnicas y maneras de hacer las cosas, sucintándose la problemática de poder definir cuál es el referente más apropiado para ejecutar esta tarea.

Las normas ISO y la metodología PMI, han producido impacto en esa búsqueda por su reconocimiento internacional y el grado de efectividad; sin embargo, aún no se cuenta con un instrumento o norma que defina como deban gestionarse los proyectos públicos sean estos entendidos como APP, APPD, o simples contratos regidos por la Ley de Contratación Administrativa.

Lo más cercano a la temática que nos ocupa son los lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y evaluación estratégica en el sector público emitida por Mideplan-Ministerio de Hacienda; sin embargo, su objeto se agota en la gestión de los costos y la vinculación de estos con el plan nacional de desarrollo.

Establece el artículo primero:

“Los presentes lineamientos técnicos y metodológicos establecen los requerimientos de cumplimiento para el sector público en la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas (Políticas, planes y proyectos) para lograr la vinculación plan presupuesto, conforme a las disposiciones a la ley 8131” (Mideplan, 2020, p.2)

Este instrumento incluye algunas fichas técnicas y matrices, pero no especifica una metodología de gestión en los términos en que lo entiende la administración de proyectos.

Lo anterior lleva a afirmar que la administración pública costarricense ha realizado esfuerzos para modernizar su forma de desarrollar la gestión pública pero dichos esfuerzos no se orientan (aunque si se ven influenciados) por la teoría de administración de proyectos. Tampoco se cuenta con una guía metodológica de gestión de proyectos públicos, lo que coincide con la realidad de otros países no anglosajones:

Las técnicas de gestión en la Administración Pública no son una aportación original de los programas de modernización administrativa, sino una aplicación de las ciencias de gestión o project management que nacieron con vocación universal, aunque se haya desarrollado más ampliamente en el ámbito privado. En otros ámbitos geográficos, como el anglosajón, existe una mayor tradición en aplicar la gestión de proyectos, o Project Management, en el ámbito de la administración. Esto es así, debido a que el origen de la gestión de proyectos está en los proyectos complejos gubernamentales de las décadas de los 60 y 70. (Salinero, s.f)

La utilidad de implementar poco a poco los estándares internacionales en la gestión de proyectos públicos es innegable, aunque imponga retos para que pueda ser coherente con el marco normativo que rige la función pública.

2.3.7 Sobre el contenido del Decreto Ejecutivo-40933

El decreto ejecutivo número 40933- MEIC-MIDEPLAN denominado "Reglamento para el Desarrollo, Fomento y Gestión de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo" fue publicado el 30 de abril 2018 en el alcance número 87 de la Gaceta número 75 y entró en vigor en esa misma fecha.

Se fundamenta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS y La Agenda 2030, reconoce que en la coyuntura actual es necesario crear espacios para coordinación y cooperación entre los sectores público y privado, de forma tal que se pueda implementar, dar seguimiento y continuidad a las APPD en Costa Rica.

La norma se compone de 11 artículos y un anexo. En los primeros tres artículos se define el objeto del decreto, a quién se aplica y la definición que se utilizará sobre APPD:

“Artículo 3. Definición. Se define como APPD el acuerdo de cooperación y/o colaboración, que podrá ser materializado con en instrumentos legales denominados convenios de cooperación, de mediano y largo plazo entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, en los cuales las partes identifican y alinean objetivos comunes y congruentes que contribuyan al desarrollo y para lo cual, asumen de forma compartida un proyecto o programa, sin que esto involucre obligaciones contractuales entre las partes”

El artículo 4 señala que el marco de referencia para el desarrollo de las APPD desde el ámbito de la institucionalidad pública es el Plan Nacional de Desarrollo y el artículo 5 obliga la creación de una comisión o una unidad en cada institución que identifique, diseñe e implemente las

APPD, así como que se encargue de monitoreo y evaluación. La comisión puede ser permanente o para cada proyecto.

El artículo 6 agrega que la administración debe contar con un protocolo que incluya las herramientas de gestión para las APPD y remite a un anexo con un cuadro guía, pero no desarrolla ninguna metodología particular de gestión.

El artículo 7 es uno de los más relevantes porque establece las etapas para el desarrollo, fomento y gestión de las APPD:

- a. Identificación de problema o necesidad: La identificación del interés de formar una APPD puede provenir de la institución pública o la instancia privada y la selección de los socios estratégicos a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.
- b. Mapeo de Actores (acorde con el problema a solucionar)
- c. Establecimiento de un objetivo para la APPD: Los socios estratégicos deben manifestar su visión inicial objetivos metas y plazos.
- d. Recursos (Financieros, técnicos y materiales) cada parte debe detallar las fuentes de financiamiento.
- e. Estructura: deben establecerse las condiciones y participantes según el protocolo mencionado, definir aportes, toma de decisiones, evaluación y resolución de conflictos además de la duración de la alianza.
- f. Ejecución. Plan de trabajo, procedimiento y cronograma.
- g. Rendición de cuentas, transparencia y comunicación: se debe contar con políticas de comunicación internas y estratégicas, que tomen en cuenta la periodicidad de la comunicación.

Los artículos 8 y 10 establecen dos órganos: El consejo asesor de Responsabilidad Social del MEIC como encargado de impulsar este reglamento y la Dirección Técnica de cada Institución para ejecutar el convenio que formalice legalmente la alianza. Finalmente, el artículo 11 regula la vigencia del decreto a partir de su publicación.

El reglamento establece entonces las líneas básicas sobre las cuales se deberá trabajar en la conformación de las APPD pero no define más allá de las etapas la metodología a seguir para la planificación de las APPD proceso en el cual se identifica una dificultad importante para la puesta en práctica del decreto tanto que solo una APPD se ha formalizado desde su emisión, pese que la figura jurídica ofrece flexibilidad y ventajas por encima de los tradicionales mecanismo de contratación pública o de APP.

3. Marco metodológico

En este apartado del PFG se desarrolla la metodología que se ha utilizado para la investigación. En primer lugar, se hará referencia al concepto de marco metodológico para luego mencionar fuentes, métodos y herramientas utilizadas, de modo que sea suficientemente clara su relación con el cumplimiento de los objetivos propuestos para el PFG.

Con el fin de que se pueda comprender el alcance de este apartado, se define el marco metodológico o metodología detallando lo siguiente:

En la metodología se describen los mecanismos que se utilizarán para recabar esos datos y para, luego, analizarlos. En otras palabras, se trata de explicar los instrumentos prácticos, lógicos y analíticos que permitirán obtener la información y cumplir los objetivos. También se lo llama marco metodológico. Partiendo del marco teórico, el problema y el corpus, se selecciona la estrategia práctica para cumplir enfrentar el texto o el hecho social. La metodología expone la manera según la cual se va a trabajar en la investigación, las etapas del análisis, etc. (Campos, 2017, p.44)

Es decir, el marco metodológico permite exponer cómo se obtuvo la información que sirve de base al PFG, lo cual brinda solidez a la investigación. Se podría sintetizar que el marco metodológico se refiere a: “Un proceso que, mediante el método científico, procura obtener información relevante para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento” (Tamayo, 2012, p.37), de ahí su importancia en cuanto al soporte científico del PFG.

A continuación, se hace referencia a las fuentes de información:

3.1 Fuentes de información

Las fuentes de información se refieren a los medios de obtención de los datos que dan pie a la investigación:

Una fuente de información es todo aquello que nos proporciona datos para reconstruir hechos y las bases del conocimiento. Las fuentes de información son un instrumento para el conocimiento, la búsqueda y el acceso de a la información. Encontraremos diferentes fuentes de información, dependiendo del nivel de búsqueda que hagamos. (Maranto y González, 2015, p.2)

Las fuentes de información pueden ser primarias o secundarias según se verá en el apartado siguiente, clasificación que depende del origen y procesamiento de los datos que arrojan.

En el caso de la presente PFG se hizo uso, casi en su totalidad, de fuentes de información primaria ya que la creación de la metodología implicó la revisión de una serie de documentos que analizan la figura de las alianzas público-privadas, del decreto 40933-MEIC MIDEPLAN desde el punto de vista jurídico y como enlazar dicha información con los pasos de creación de una metodología de gestión de proyectos. En tal sentido el acceso a información primaria resultaba fundamental para asegurar que los datos a sintetizar y analizar fueran de primera mano.

Se hace hincapié en que “el conocimiento, entonces, es información que ha sido verificada en algún sentido y, además, puede servir como base para la acción humana confiable” (Romanos,2000, p.15). Dicha frase resume por qué es importante una buena selección de fuentes de información, cuya tipología se precisará de seguido:

3.1.1 Fuentes primarias.

Siguiendo a Romanos (2000):

Las fuentes primarias contienen información original, producto de una investigación o de una actividad eminentemente creativa. Son fuentes destinadas a comunicar los resultados del conocimiento y de la creación. Se estructuran en discursos textuales o icónicos consecutivos, coherentes y dependientes de su significado y siguen la lógica y el diseño de cada disciplina o arte elegidos (...) pueden estar publicadas en el soporte tradicional del papel impreso, como los libros y las publicaciones seriadas; o aparecer en soportes especiales como los electrónicos (...) también hay fuentes primarias inéditas, de circulación restringida, como las tesis y los informes (p.18)

Es decir, las fuentes primarias reúnen información original proveniente del trabajo intelectual de uno o varios autores. De forma simple, las fuentes primarias son originales, sin un procesamiento o interpretación más allá que la creación y análisis de su autor y es lo que se encuentra, por lo general en libros, artículos, tesis y otros similares, sin que sea trascendente su soporte, especialmente en momentos en que lo electrónico ha cobrado vigencia.

Este tipo de fuentes contienen información original es decir son de primera mano, son el resultado de ideas, conceptos, teorías y resultados de investigaciones. Contienen información directa antes de ser interpretada, o evaluado por otra persona. Las principales fuentes de información primaria son los libros, monografías, publicaciones periódicas, documentos oficiales o informe técnicos de instituciones públicas o privadas, tesis, trabajos presentados en

conferencias o seminarios, testimonios de expertos, artículos periodísticos, videos documentales, foros. (Maranto y González, 2015, p.2)

En el PFG se utilizaron como fuentes primarias: libros, tesis e informes. Los libros contienen conceptos y teorías sobre la materia de fondo; es decir sobre las alianzas público-privadas, al igual que las tesis. Los informes hacen referencia a la situación país, de los últimos años en Costa Rica y Latinoamérica que facilitan y dificultan la suscripción de las alianzas público-privadas. También se utilizaron fuentes primarias de los mismos tipos descritos que permitieran analizar las metodologías existentes para la gestión de proyectos públicos y la teoría necesaria sobre administración de proyectos para la elaboración de los entregables.

3.1.2 Fuentes secundarias.

Las fuentes secundarias son las que brindan información procesada de una fuente primaria, por ejemplo, reorganizando o extractando la información de esta. (Maranto y González, 2015). El hecho de que sean secundarias no influye en su validez; sino en el tipo de datos que arrojan y su utilidad dependerá bastante del tipo de investigación.

Un concepto teórico de este tipo de fuentes nos lo ofrece Romanos (2000):

Las fuentes secundarias contienen información primaria reelaborada, sintetizada y reorganizada, o remiten a ella. Son fuentes especialmente diseñadas para facilitar y maximizar el acceso a las fuentes primarias o a sus contenidos. Se estructuran en discursos textuales o icónicos fragmentados, coherentes e independientes en su significado, y siguen la lógica y la estructura de las bases de datos, con campos recuperables a través de diferentes recursos especialmente elaborados para ello (p.19)

En el PFG se hizo uso de fuentes secundarias, tales como la Guía del PMBOK (PMI,2017) y algunos textos sobre gestión de proyectos y también se utilizó el acceso a la normativa vigente a través de bases de datos que organizan y catalogan las normas; sin embargo, la norma como corresponde al texto original. Esta base de datos se utilizó para la ubicación y lectura del Decreto base de la investigación (Decreto 40933-MEIC- MIDEPLAN) y los lineamientos existentes en materia de presupuestación de proyectos emitidos por MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda.

La consulta de normas a través del sitio <http://www.pgrweb.go.cr/scij/> permiten verificar datos como la fecha de publicación, vigencia y reformas a las normas, datos que no se ubican fácilmente en la fuente primaria que correspondería a la norma al momento de ser ratificada por el Poder Ejecutivo, una vez terminado el trámite legislativo. De ahí la importancia de recurrir a dicho sitio web como fuente secundaria de información.

Tabla 1

Fuentes de Información Utilizadas

| Objetivos | Fuentes de Información | |
|---|---|--|
| | Primarias | Secundarias |
| 1. Detallar los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar la metodología a proponer. | Documental: Constitución Política, Tratados Internacionales, leyes de derecho público y decreto 40933-MEIC- MIDEPLAN Criterio experto (entrevistas informales) | Base datos: http://www.pgrweb.go.cr/scij/ |

| | | |
|---|---|--|
| <p>2. Desarrollar una guía metodológica para lograr una planificación exitosa de los proyectos de APPD, de acuerdo con las buenas prácticas resumidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017).</p> | <p>Consulta documental: libros y tesis listados en bibliografía relacionados con proyectos públicos y formulación de alianzas público-privadas para el desarrollo</p> <p>Criterio experto: MEIC, MIDEPLAN y Dpto. de APP del Ministerio de Hacienda</p> | <p>Guía del PMBOK (PMI,2017) Textos disponibles en la web sobre gestión de proyectos, citados en bibliografía.</p> |
| <p>3. Generar una plantilla de planificación de proyectos para cumplir requerimientos del artículo 6 “Protocolo de APPD” del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN.</p> | <p>Consulta documental: libros y tesis listados en bibliografía relacionados con las buenas prácticas de gestión de proyectos.</p> | <p>Guía del PMBOK (PMI,2017) Textos disponibles en la web sobre gestión de proyectos, citados en bibliografía.</p> |

Nota: La Tabla 1 muestra las fuentes de información utilizadas, en correspondencia con cada objetivo, y según sean primarias o secundarias. Fuente: Elaboración propia

3.2 Métodos de Investigación

Desde el punto de vista etimológico el término método proviene del griego *meta-*, “hacia”, y *hodós*, “camino”. Se podría decir que el método es el camino más adecuado hacia un fin. Es decir, que **un método es un procedimiento que elegimos para obtener un fin predeterminado**. Según la Real Academia de la Lengua Española, el método es:

1. m. Modo de decir o hacer con orden.
 2. m. Modo de obrar o proceder, hábito o costumbre que cada uno tiene y observa.
 3. m. Obra que enseña los elementos de una ciencia o arte.
 4. m. Fil. Procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla
- (Real Academia, 2020).

Los métodos de investigación se refieren a las técnicas científicas que se aplican durante un proceso de investigación, con el objetivo de alcanzar determinado resultado que, a su vez,

permite satisfacer los objetivos propuestos para dicha investigación. “El método científico puede definirse como el conjunto tácticas que se emplean para constituir conocimiento. Son estos los pasos e instrumentos que nos llevan a explicar fenómenos, o establecer relaciones entre ellos” (Lafuente y Marín, 2008, p. 6).

A pesar de que existen diferentes clasificaciones sobre tipos de métodos se considera que los principales son:

- a. Método de análisis: Descompone “un todo” en elementos detallados que se estudian minuciosamente.
- b. Método de síntesis: Reúne varios elementos que están dispersos, para poderlos estudiar.
- c. Método inductivo: Plantea una conclusión General, partiendo de datos o hechos específicos.
- d. Método deductivo: Se parte de datos generales para poder llegar a una conclusión.

Para el desarrollo del PFG se utilizaron los métodos de: análisis, síntesis y el inductivo, teniendo en cuenta que los objetivos propuestos implicaron revisar el texto del decreto ejecutivo 40933-MEIC-MIDEPLAN, los métodos de análisis y síntesis resultaron necesarios para enumerar los requisitos legales para la formulación de una APPD dispersos en el decreto y el método inductivo permitió la formulación de la metodología de gestión para la planificación de la APPD, de acuerdo con la Guía del PMBOK (PMI, 2017); así como la plantilla propuesta como entregable.

3.2.1 Método analítico o de análisis

Según este método:

“a partir del conocimiento general de una realidad realiza la distinción, conocimiento y clasificación de los distintos elementos esenciales que forman parte de ella y de las interrelaciones que sostienen entre sí” (Abreu, 2014, p. 199).

En el PFG se utilizó el método analítico para abordar y entender el contenido del Decreto Ejecutivo bajo estudio y de esta manera pormenorizar los requisitos de cumplimiento en la fase de formulación de los proyectos de APPD, que es parte de los entregables del PFG. Posterior a la aplicación de este método se realizó un trabajo comparativo con las experiencias de otros países latinoamericanos y guías de formulación de proyectos existentes en otros tipos de Alianzas Público-Privadas, con el fin de entender los requerimientos de la metodología a proponer como entregable.

3.2.2 Método de síntesis

Como complemento del método de análisis y muchas veces visto como la otra cara del mismo proceso, se puede decir que el método de síntesis es el:

Método que procede de lo simple a lo compuesto, de las partes al todo, de la causa a los efectos, del principio a las consecuencias. Composición de un todo por la reunión de sus partes. Reunión de las partes o elementos para analizar, dentro de un todo, su naturaleza y comportamiento con el propósito de identificar las características del fenómeno observado (UNAM, s.f, p.2)

El método de síntesis fue utilizado en el PFG en combinación con el método de análisis para establecer los lineamientos y claves de la formulación de la metodología, reuniendo los

hallazgos de la información dispersa utilizada para llevar a cabo el estudio del Decreto 4093-MEIC-MIDEPLAN.

3.2.3 Método inductivo

El método inductivo plantea un razonamiento ascendente que fluye de lo particular o individual hasta lo general. Se razona que la premisa inductiva es una reflexión enfocada en el fin. Puede observarse que la inducción es un resultado lógico y metodológico de la aplicación del método comparativo. (Abreu, 2014).

En el PFG se aplicó el método inductivo para la elaboración de la metodología de gestión para la planificación de los proyectos de APPD, tomando como elementos individuales los planteados por la Guía del PMBOK (PMI, 2017) a la luz de las necesidades que se determinaron al aplicar el método analítico explicado en el apartado anterior. Como resultado de la aplicación del método inductivo se logró redactar la metodología y elaborar la plantilla ofrecidas como entregables dos y tres del PFG.

Tabla 2

Métodos de Investigación Utilizados

| Objetivos | Métodos de Investigación | | |
|--|--|---|---|
| | Método | Método Sintético | Método inductivo |
| 1. Detallar los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar la metodología a proponer | Método Analítico Se utilizó para estudiar Constitución Política, Tratados Internacionales, leyes de derecho público y el Decreto Ejecutivo 40933-MEIC MIDEPLAN | Se utilizó para sintetizar la información obtenida del análisis, teniendo en cuenta los elementos doctrinarios sobre APPD | No se utilizó para este objetivo |
| 2. Desarrollar una guía metodológica para lograr una planificación exitosa de los proyectos de APPD, de acuerdo con las buenas prácticas resumidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017). | | La cantidad de información consultada requirió de un proceso de síntesis para dar cuerpo a la propuesta de metodología | Se aplica esta metodología para el planteamiento de la guía metodológica que sea acorde con las buenas prácticas contenidas en la guía PMBOK |
| 3. Generar una plantilla de planificación de proyectos para cumplir requerimientos del artículo 6 “Protocolo de APPD” del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN. | | | Se aplica la metodología inductiva para la creación de la propuesta de plantilla y se sintetizan date información para lograr un instrumento práctico y sencillo. |

Nota: La Tabla 2 muestra los métodos de investigación utilizados, en correspondencia con cada objetivo.
Fuente: Elaboración propia.

3.2 Herramientas

A manera de definición se puede afirmar que: “En el ámbito de la gestión de proyectos, una herramienta es todo aquello que usamos para ejecutar una determinada tarea o proceso de forma más eficiente, sea un programa informático, una plantilla, o cualquier otra cosa” (Recursos en Project Managment, 2020).

Las técnicas y herramientas que propone la Guía PMBOK (PMI, 2017) por lo general son aplicables a varias de las áreas de conocimiento. En el caso del PGF se utilizaron aquellas asociadas con la etapa de planificación de un proyecto, toda vez que la guía metodológica que se propone como entregable, se refiere a la formulación de proyectos de alianza público-privadas para el desarrollo.

La Guía PMBOK no desarrolla una definición técnica de lo que se entiende por herramienta, pero incluye, en cada una de las áreas del conocimiento y procesos, una serie de instrumentos que facilitan la aplicación de las estrategias de dirección de proyectos. A continuación, se citan las herramientas que fueron útiles para este PGF:

a. Juicio de expertos:

Se define como:

Juicio que se brinda sobre la base de la experiencia de un área de aplicación, área de conocimiento, disciplina, industria, etc, según resulte apropiado para la actividad que se está ejecutando. Dicha pericia puede ser proporcionada por cualquier grupo o persona con educación, conocimiento, habilidad, experiencia o capacitación especializada (PMI, 2017, p.79)

Esta herramienta fue útil para comprender los antecedentes de la emisión del Decreto, para lo cual se utilizó el criterio de quienes estuvieron tras la formulación de dicho decreto y también resultó importante para conocer el estado actual de las alianzas público-privadas en el país y las dificultades que enfrenta su formulación y suscripción de respectivos convenios. Para ello se contó con el juicio de abogados que trabajan en el ámbito de las APP y funcionarios del Departamento de APP del Ministerio de Hacienda.

b. Recopilación de datos:

Esta herramienta permite recolectar información y datos principalmente de fuentes de información primaria e incluye las listas de verificación que “es una herramienta estructurada, por lo general específica por componente, que se utiliza para verificar que se ha llevado a cabo una serie de pasos necesarios o en función de los requisitos y prácticas del proyecto” (PMI, 2017, p.85).

La aplicación de esta herramienta fue constante en el desarrollo del PFG porque la guía metodológica a entregar implicaba tener datos claros sobre el funcionamiento de las APPD y de qué manera se podían integrar las buenas prácticas contenidas en el PFG a los objetivos de la investigación de forma certera y práctica, lo cual exigía contar con datos organizados y debidamente recopilados, especialmente datos bibliográficos.

c. Análisis de datos:

Herramienta utilizada para organizar, examinar y evaluar datos e información. Dentro de las técnicas de análisis de datos PMBOK plantea el análisis de alternativas “utilizado para evaluar

las opciones identificadas a fin de seleccionar las opciones o enfoques a su cumplimiento” (PMI, 2017, p.325).

Para el desarrollo del PFG fue necesario analizar las alternativas viables de guía metodológica y de plantilla, lo que implicaba -en primera instancia- analizar los datos bibliográficos obtenidos (el análisis de documentos se menciona como herramienta en el PMBOK, aunque no se ahonda en su definición) y seleccionar las buenas prácticas del PMBOK y su adaptación al ámbito de los proyectos públicos.

En la Tabla 3, se sintetizan las herramientas utilizadas para cada objetivo propuesto.

Tabla 3

Herramientas Utilizadas

| Objetivos | Herramientas |
|--|---|
| 1. Detallar los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar la metodología a proponer | Análisis de datos: Análisis de documentos Juicio de expertos Recopilación de datos: Listas de verificación |
| 2. Desarrollar una guía metodológica para lograr una planificación exitosa de los proyectos de APPD, de acuerdo con las buenas prácticas resumidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017). | Análisis de datos: Análisis de documentos Análisis de alternativas Juicio de expertos Recopilación de datos: Listas de verificación |
| 3. Generar una plantilla de planificación de proyectos para cumplir requerimientos del artículo 6 “Protocolo de APPD” del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN | Análisis de datos: Análisis de alternativas Recopilación de datos: Listas de verificación |

Nota: La Tabla 3 muestra las herramientas utilizadas, en correspondencia con cada objetivo. Fuente: Elaboración propia.

3.4 Supuestos y restricciones

Establecer supuestos y restricciones permite orientar y tener mayor claridad sobre los factores que podrían incidir en el alcance de los entregables del PFG. Se establecen desde el momento de planificar el proyecto y pueden agregarse otros a lo largo del ciclo de vida de este.

Los supuestos se refieren a lo que se consideraría como verdadero en el proyecto, para la gerencia y los interesados, puede compararse con las expectativas porque no siempre son hechos (Mulcahy, p. 45).

Por otra parte, las restricciones limitan la planificación y etapas posteriores, cuya gestión puede presentar retos al director de proyectos, siguiendo a Mulcahy (2021, p.46)

Los supuestos y restricciones definidas para el PFG se encuentran estrechamente relacionados con el ámbito legal del Decreto Ejecutivo 40933-MEIC-MIDEPLAN y acceso a la información para la elaboración de los respectivos entregables y se asumen como riesgos del proyecto.

De acuerdo con la Guía PMBOK (PMI,2017)

“Las restricciones y los supuestos estratégicos y operativos de alto nivel, normalmente se identifican en el caso de negocio antes de que el proyecto se inicie y se reflejan luego en el acta de constitución del proyecto. Los supuestos sobre actividades y tareas de menor nivel se generan a lo largo del proyecto” (p.81).

Los supuestos y restricciones, y su relación con los objetivos del proyecto final de graduación, se ilustran en la Tabla 4, a continuación.

Tabla 4*Supuestos y restricciones*

| Objetivos | Supuestos | Restricciones |
|--|--|--|
| 1. Detallar los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar la metodología a proponer | <p>-El Decreto Ejecutivo 40933 (2018) se mantendrá vigente y, sin cuestionamientos de Constitucionalidad.</p> <p>-No se emitirán nuevas leyes que obliguen a domidificar el decreto ejecutivo 40933.</p> <p>-Se tendrá acceso al respaldo documental que dio origen al decreto 40933 (Estudios Técnicos)</p> <p>-Se cuenta con los recursos materiales y humanos para el desarrollo de la metodología.</p> | <p>-Existen pocos antecedentes de APPD ya que las alianzas realizadas en el país se refieren a proyectos de infraestructura.</p> <p>-El tiempo de finalización del proyecto es limitado a 5 meses.</p> |
| 2. Desarrollar una guía metodológica para lograr una planificación exitosa de los proyectos de APPD, de acuerdo con las buenas prácticas resumidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017). | <p>-Se contará con la posibilidad de consultar el criterio técnico de expertos acerca de la formulación de APPD (Alianzas Público Privadas para el Desarrollo)</p> | <p>-Actualmente la Dirección de Alianzas Público Privadas de Ministerio de Hacienda, trabaja únicamente con alianzas de construcción y desarrollo de infraestructura.</p> <p>-No se cuenta con experiencia en el desarrollo de metodología basadas en las buenas prácticas de gestión de proyectos según la Guía del PMBOK (PMI, 2017)</p> |

| | |
|---|--|
| | -El tiempo de finalización del proyecto es limitado a 5 meses. |
| 3. Generar una plantilla de planificación de proyectos para cumplir requerimientos del artículo 6 “Protocolo de APPD” del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN | -El tiempo de finalización del proyecto es limitado a 5 meses. |

Nota: La Tabla 4 muestra supuestos y restricciones utilizadas en correspondencia con cada objetivo. Fuente: Elaboración propia.

3.5 Entregables

De acuerdo con la Guía PMBOK “los entregables se producen como salidas de los procesos realizados para cumplir con el trabajo tal como fue planificado y programado en el plan para la dirección del proyecto” (2017, p.92).

Especifica además que se trata de productos, resultados o capacidades únicas del proyecto o de un proceso de este y que a cada uno debe aplicársele controles de cambios cuando se generen varias versiones (PMI, 2017).

El PFG planteó un entregable para cada uno de los tres objetivos específicos propuestos, con el fin de que el objetivo pudiera ser medible de forma tangible. En la tabla 5 se muestra la correspondencia entre dichos objetivos y entregables.

Tabla 5

Entregables

| Objetivos | Entregables |
|--|--|
| 1. Detallar los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar la metodología a proponer | Listado de requerimientos legales contenidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN y en la demás normativa complementaria |
| 2. Desarrollar una guía metodológica para lograr una planificación exitosa de los proyectos de APPD, de acuerdo con las buenas prácticas resumidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017). | Guía metodológica de planificación para proyectos APPD: Desarrolla la metodología con base en la investigación realizada para el PFG apegada al estándar PMI. |
| 3. Generar una plantilla de planificación de proyectos para cumplir requerimientos del artículo 6 “Protocolo de APPD” del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN | Plantilla del Protocolo APPD: Establece en un formato sencillo la manera de planificar una APPD de acuerdo a las exigencias legales del Decreto 40933-MEIC MIDEPLAN (artículo 6) |

Nota: La Tabla 5 muestra los entregables del proyecto, en correspondencia con cada objetivo. **Fuente:** Elaboración propia.

4. Propuesta de metodología de gestión de proyectos en la planificación de APPD en el marco del Decreto N. 40933 MEIC-MIDEPLAN

4.1 Requerimientos legales según decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar metodología

4.1.1 Marco normativo

4.1.1.1 Acuerdos Internacionales relacionados con los ODS.

La agenda 2030 para el desarrollo sostenible fue el resultado de un proceso largo enfocado en proporcionar un marco universal e integral que uniera las dimensiones ambiental, social y económica del desarrollo sostenible. En setiembre 2015 la asamblea general de las Naciones Unidas aprobó la agenda 2030 que tiene tres aspectos principales:

- a. Define los 17 objetivos de desarrollo sostenible y las 169 metas para los países con miras al 2030.
- b. Establece los medios de implementación para alcanzar los objetivos y metas.
- c. Define el proceso de seguimiento y revisión de estos (indicadores globales)

Si bien la agenda 2030 no constituye un tratado internacional, se encuentra íntimamente ligado con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Hace referencia explícita a la declaración universal de derechos humanos en todo el texto y se alimenta de la declaración sobre el derecho al desarrollo.

Las metas de las ODS se vinculan con otros tratados, tales como:

- Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad (Algunas metas de las ODS se relacionan con ofrecer entornos seguros, no violentos e inclusivos para personas con discapacidad)
- Convención sobre los derechos del niño (Los ODS promueven la erradicación del trabajo forzoso y la finalización de toda forma contemporánea de esclavitud)
- Declaración de la ONU sobre el derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

La Declaración indica que:

“Recordando además los acuerdos, convenciones, resoluciones, recomendaciones y demás instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados relativos al desarrollo integral del ser humano y al progreso y desarrollo económicos y sociales de todos los pueblos, incluidos los instrumentos relativos a la descolonización, la prevención de discriminaciones, el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el ulterior fomento de relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta”.

Establece en su parte dispositiva:

Artículo 8: 1. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la

vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales. 2. Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.

De lo antes indicado de la Declaración para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para los efectos de la presente investigación, desde el ámbito jurídico del derecho internacional, Costa Rica al ser estado miembro de la ONU, se encuentra con la obligación de establecer, acatar, desarrollar y promover, políticas apegadas a los acuerdos internacionales, orientados al desarrollo de los habitantes, evitando desigualdades y promoviendo igualdad de oportunidad, que mejoren las condiciones de vida en el país.

La suscripción de Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo es idónea para impactar positivamente en el desarrollo de diferentes áreas, económicas, sociales, culturales, ambientales, de la seguridad común y trabajo, de acuerdo con el ODS 17: “Alianzas para lograr los objetivos”, si se entiende en conjunto con la Declaración del Derecho al Desarrollo ya mencionada. De esta forma lo contempla también el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN.

La adecuada formulación y planificación de alianzas para el desarrollo puede facilitar el impacto a la atención de las necesidades sociales; así como el, control, supervisión y seguimiento de sus resultados, para la mejora eficaz y eficiente de los proyectos en que se involucrarán actores públicos y privados.

4.1.1.2 Normativa Constitucional de Costa Rica.

Atendiendo la jerarquía de las normas, el primer referente en este análisis debe ser la Constitución Política de Costa Rica (CPOL). Como la CPOL data de 1949, se puede deducir, teniendo en cuenta los antecedentes internacionales de APPD, que esta norma no contiene regulaciones específicas sobre alianzas entre sector público y privado, sin embargo, la lectura del artículo 50 constitucional establece la norma eje del estado social de derecho y se encuentra innegablemente relacionada con la finalidad que persigue la realización de esfuerzos conjuntos entre los distintos sectores de la sociedad, por lo que toda APPD debería orientarse hacia lo que establece este artículo:

“El estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

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

El estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”

Por otra parte, como se ha hecho referencia a los ODS es importante aclarar si a la luz de la CPOL costarricense, estos objetivos son jurídicamente obligatorios o no. Para dar respuesta a dicha interrogante se debe dar lectura al artículo 7 constitucional, que dispone:

“Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes. Los tratados públicos y los convenios

internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto”

Acerca de los ODS los países integrantes de las Naciones Unidas, no suscribieron algún convenio o tratado en los términos señalados en la norma de cita, sino que forman parte de la llamada agenda 2030 para el desarrollo sostenible que tiene carácter de resolución de la asamblea general y data de setiembre de 2015, siendo esta: “un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad (...) este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración.” (Naciones Unidas, 2015)

Al adoptar esta agenda se preveía que los países adoptaran marcos nacionales para el logro de los 17 objetivos (ODS). No obstante, en Costa Rica no se adoptó ninguna norma específica en dicho sentido. Sin perjuicio de lo anterior, el decreto 40933 bajo análisis utiliza como referencia obligatoria el cumplimiento de estos objetivos para justificar la implementación de alianzas público-privadas.

4.1.1.3 Normativa relevante de rango legal.

Al igual que se indicó al hacer referencia de la CPOL, la entrada en vigor de la **Ley General de la Administración Pública** N. 6227 vigente desde 1978, es anterior al auge de las APP y APPD; sin embargo, hoy es un referente indispensable para la suscripción de este tipo de alianzas y de esta forma se menciona en la parte considerativa del decreto bajo análisis, en

relación con el tema que nos ocupa la Ley General de la Administración Pública LGAP ofrece al menos tres parámetros de legalidad:

1. Las APPD deben tener en cuenta la gestión para resultados:

El art 11 de la LGAP hace referencia a la necesaria rendición de cuentas como principio fundamental de la administración pública, de modo que cualquier relación que las entidades privadas o la sociedad civil instauren con la administración pública deben de observar este principio.

2. La administración pública está facultada para promover y desarrollar APPD para la satisfacción del interés público: el art 14 de la LGAP indica: "los principios generales de derecho podrán autorizar implícitamente los actos de la administración pública necesarios para el mejor desarrollo de las relaciones especiales creadas entre ella y los particulares por virtud de actos o contratos administrativos de duración"

3. La continuidad, eficiencia y adaptación del servicio público.

De acuerdo con el artículo 4 de la LGAP el servicio público se orienta a la satisfacción de necesidades sociales, de modo que este sea eficiente, continuo, adaptable a los cambios de las regulaciones legales o de las necesidades sociales. En este sentido las APPD son una de las mejores formas de impulsar esos principios en colaboración con la función pública y, al mismo tiempo, dichos parámetros se convierten en la regla principal que debe tenerse en cuenta al establecer los objetivos de una APPD y planificar sus alcances.

Debido a lo anterior, los tres requisitos derivados de la LGAP que deben ser observados al planificar una APPD son:

1. Rendición de cuentas y gestión para resultados.
2. Uso eficaz de recursos.

3. Continuidad y adaptación al servicio público.

A estos tres requisitos se sumaría, que, de acuerdo con la carta magna, toda APPD debería orientarse a procurar bienestar a los habitantes del país, lo cual es coherente también con el marco internacional de los derechos humanos.

La **Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N. 8422** vigente desde octubre 2004, agrega otros requisitos legales a considerar durante la planificación de una APPD, en tanto exista custodia o algún tipo de explotación de bienes o servicios de la administración pública, como parte de dicha alianza.

Sobre el particular, dicha ley establece el deber de probidad íntimamente relacionado con la necesaria satisfacción del interés público; de acuerdo con el art. 3 de la norma citada:

“Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la república; así mismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajusten a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en que se desempeña y, finalmente, a la administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente”

Además, de acuerdo con el artículo 5 de dicha norma, se entendería como requisito obligado de una APPD que esta responda a la satisfacción de un fin público, tal y como lo indica también el decreto 40933, que se analizará posteriormente. Incumplir con este requisito implica lo que legalmente se conoce como fraude de ley, que ocurriría si los socios estratégicos de una APPD

persiguen, al amparo de una norma jurídica, un resultado distinto a la satisfacción de los fines públicos.

Finalmente, y cuando se trate de la administración de fondos, servicios o bienes públicos la ley tipifica ciertos delitos, como a saber:

1. Enriquecimiento ilícito.
2. Administración en provecho propio.
3. Tráfico de influencias.

En tanto se respeten los deberes de probidad y la rendición de cuentas que se ha hecho referencia, tantas personas funcionarias públicas como socios estratégicos del sector privado, quedarían librados de la comisión de estos delitos.

Otra de las normas que deben ser observadas y de las cuales se desprenden requisitos para la planificación de APPD es la **Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos**, N. 8131, vigente desde octubre de 2001.

Si bien dicha ley regula el régimen económico financiero de las entidades públicas, es lo cierto que en una APPD podría ocurrir que algún socio estratégico privado tenga dentro de sus funciones en la alianza, la custodia de fondos públicos, en cuyo caso los principios y regulaciones de esta ley serían aplicables.

Así por ejemplo los proyectos a desarrollar bajo una APPD se sujetarían según el artículo 4 de la Ley 8131, al marco estratégico de las instituciones públicas, específicamente al Plan Nacional de Desarrollo que en efecto es mencionado en el decreto 40933, en los siguientes términos:

Art 4. Implementación. En el caso de las instituciones que conforman la administración pública central, el plan nacional de desarrollo (PND) vigente, se

constituye en el marco de referencia primaria para el desarrollo de las APPD, en el tanto establece los objetivos prioritarios para la institucionalidad pública.

En concordancia con lo antes indicado, la ley bajo análisis (8131) contiene una serie de principios, indicados en el artículo 5, que los socios estratégicos de una APPD deberían observar. Los cuales se detallan a continuación:

1. Principio de Gestión Financiera: Cuando se administren recursos financieros del sector público, dicha administración se debe orientar a los intereses generales de la sociedad, atendiendo también los principios de economía, eficacia y eficiencia.
2. Principio de Programación: Lo presupuestos deben expresar con claridad objetivos, metas y productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos.
3. Principio de publicidad: Si la APPD involucra recursos públicos, el presupuesto debe ser accesible al conocimiento público, para asegurar transparencia.

Además cuando una entidad privada se integra a una APPD con una entidad pública, debe tener en cuenta que la formulación del presupuesto de dichas instituciones está sujeta a regulaciones de formulación y temporalidad, así como autorizaciones para el giro de los recursos, de modo que la etapa de planificación de una APPD exige tener en cuenta dicha normativa, que es parte de la ley 8131, cuando el objeto de la APPD implique que las entidades públicas involucradas giren recursos, realicen compras de bienes y servicios o bien, impliquen transferir fondos para las entidades privadas.

En ocasiones las APPD implican el traslado de fondos públicos a sujetos privados, en cuyo caso los sujetos privados deben atender a lo dispuesto en el artículo 4, inciso b, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que aplica cuando dichos sujetos privados

custodien o administren esos recursos, esto debe tenerse presente, debido a que los recursos financieros siempre mantendrán su naturaleza de fondo público.

El ordenamiento jurídico costarricense exige que los sujetos privados cuenten con una declaratoria de idoneidad, para el manejo de fondos públicos, la cual era una facultad de la Contraloría General de la República, sin embargo a partir de la publicación de la ley 8823 (Reforma a varias leyes sobre la participación de la contraloría general de la república para la simplificación y fortalecimiento de la gestión pública) vigente desde el 1 de junio del 2010, el procedimiento para dicha declaratoria de idoneidad, fue asignado al Poder Ejecutivo. Para ese fin se dictó la resolución N.018-2010 el Ministerio de la Presidencia: Lineamientos Mínimos para la Declaratoria de Idoneidad de Sujetos Privados para el Manejo de Fondos Públicos; que establece una serie de requisitos que debe cumplir el sujeto privado para probar su idoneidad, entre ellos:

1. Estados financieros.
2. Auditorias de estados financieros.

Los requisitos mencionados permiten verificar el origen de los recursos y otros de carácter formal relacionados con la condición registral del sujeto privado.

Además, la resolución establece el procedimiento de valoración que debe llevar a cabo la administración previo a dar dicha calificación de idoneidad, con el fin de verificar la capacidad legal, administrativa y financiera del sujeto privado y aptitud técnica para el desarrollo de proyectos financiados con fondos públicos; valoración que debe realizar una comisión técnica (La comisión Técnica es nombrada por el Ministerio de la Presidencia).

4.1.2 Derecho comparado sobre APPD

Con el fin de realizar un estudio comparado se llevó a cabo un análisis de la legislación de algunos países latinoamericanos para determinar cuáles países tienen normativa en el tema que nos ocupa y sus enfoques jurídicos y entorno para la conformación de APPD.

Tabla 6

Análisis de derecho comparado APP Y APPD

| País | Entorno | Regulaciones APP | Regulaciones APPD |
|-------------|--|--|---|
| Chile | Larga historia de APP. 197 proyectos adjuntados entre 1990 y 2016, en los sectores de transporte, energía, agua y servicios. | Ley N. 21044 (2017): actualiza normativa y crea Dirección General de Obras Públicas, que deben crear plan de negocios de 5 años para planificar, facilitar e implementar las APP. | No se encuentra normativa específica. |
| Colombia | Entre 2016 y 2018: 17 proyectos de infraestructura (15 de obras en carreteras y 2 en electricidad) también APP para aeropuertos, telecomunicaciones y ferrocarriles. Creación de APP ha disminuido | Ley N.80 de 1993: normativa sobre contratación pública que debe aplicarse a las APP. Ley N.1508: Promueve participación privada bajo el principio de valor por dinero para las APP. | No hay normativa específica pero la Ley 1882 fomenta APP en estructura social que podría considerarse APPD. |

| País | Entorno | Regulaciones APP | Regulaciones APPD |
|------------|--|---|--|
| | considerablemente desde 2017, en especial en materia de transporte por riesgo reputacional y cancelación de contratos. | Ley N.1882: aporta certeza sobre reembolso de inversiones y préstamos en caso de cancelación de un contrato. | |
| Uruguay | Inversión de infraestructura designada como prioridad del gobierno bajo el plan nacional de Infraestructura 2015 a 2030, siendo que un tercio de los proyectos se adjudicará mediante APP. | Ley de APP N. 18876 y decretos reglamentarios 17/12, 208/12, 251/15. La normativa prevé varias instancias: Unidad de APP del Ministerio de Economía y Finanzas (Evalúa riesgo financiero y costo beneficio) Oficina de Planificación y Presupuesto (Viabilidad Financiera) Corporación nacional de Desarrollo: promueve APP elabora directrices y asesora sobre selección y estructura de contratos. | El mismo marco normativo es aplicable para las APPD, aunque no se indique el termino APPD. Se permiten contratos en los sectores de transportes, cárceles, escuelas, centros de salud, vivienda social, gestión de residuos e infraestructura energética. Quedan excluidos servicios de agua y saneamiento que corresponden a Obras Sanitarias del Estado. |
| Costa Rica | Larga historia de resistencia generalizada a las concesiones, | Ley General de Concesiones 7762. Estatuto para la iniciativa privada en | Decreto N.40933: Reglamento para el Desarrollo, la promoción y la |

| País | Entorno | Regulaciones APP | Regulaciones APPD |
|------|--|--|---|
| | <p>especialmente en proyectos viales. Tendencia a la baja en infraestructura de transporte (pasa del 1.5 del PIB en 2008 al 0.95 en el 2017. A finales del 2018 se introduce el plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022 que incluye 4600 millones de dólares en inversiones de infraestructura.</p> | <p>concesión mediante decreto N. 31836. Ley de Contratación Administrativa N.7494. Decreto N.39965 Primer reglamento que Aborda las APP en Costa Rica.</p> | <p>gestión de Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo.</p> |

Nota: Tabla que muestra las regulaciones en materia de APP y APPD en cinco países de Latinoamérica. Fuente: Tabla de elaboración propia con base en información obtenida de: INFRASCOPIO 2019 Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe.

De la anterior información se desprende que los países analizados cuentan con normativa enfocada al desarrollo de las APP, especialmente en infra estructura vial y, en algunos casos la misma normativa se aplica en la práctica para las APPD.

Se aprecia una delgada línea entre las regulaciones de la gestión administrativa en modelos de APP y la Contratación Administrativa tradicional.

La normativa analizada no hace diferencias claras conceptuales entre las APPD como nuevas maneras de aportar competencias estratégicas y soluciones innovadoras entre asociaciones públicas y privadas para la promoción de los ODS y las APP enfocadas en el financiamiento,

construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura con transferencia de riesgos al sector privado.

En dichas normas tampoco se observa la inclusión de las buenas prácticas del PMI. En la legislación uruguaya se hace referencia somera a la necesaria valoración de riesgos y a la planificación para estructurar las APP y APPD y a algunos principios asociados a la eficiencia y eficacia; sin embargo, sin un enfoque de administración de proyectos.

En el caso de Costa Rica, aunque el artículo 6 del decreto ejecutivo 40933 menciona la necesidad de contar con un protocolo para la gestión de los proyectos de APPD, se carece de una guía metodológica de planificación basada en el PMI.

4.1.3 Análisis de Requisitos legales para aplicación de APPD.

El Decreto 40933- MEIC MIDEPLAN fue emitido el 20 de marzo de 2018 y entró en vigor con su publicación en La Gaceta N. 75, el 30 de abril del 2018. Este decreto representa una importante novedad en el marco normativo costarricense respecto al desarrollo de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo, teniendo en cuenta que, hasta esa fecha, si bien se habían llevado a cabo en el país, alianzas entre sector público y privado, estas se limitaron a proyectos de infraestructura, en su mayoría obra vial y no a proyectos enfocados en el cumplimiento de los ODS, con alcances más orientados al desarrollo humano que son las que este instrumento legal tiende a facilitar.

Conocer la aplicación de este instrumento es vital para que más socios públicos y privados se interesen en utilizar las APPD como herramienta. Con el fin de desarrollar la guía metodológica que es objeto de este estudio académico, es fundamental identificar los requisitos legales que obligatoriamente deben observarse al estructurar una APPD. Lo anterior por cuanto el decreto

mencionado se convierte en obligatorio no solo para las organizaciones públicas sino para las privadas, tal y como expresamente lo indica el artículo 2: **“Artículo 2º.-. Ámbito de aplicación.** El presente Decreto será aplicable a la Administración Pública y a los sujetos de derecho privado interesados en crear APPD”

Se puede decir que el primer requisito que impone este decreto se encuentra enunciado desde su parte considerativa y se define en el cuerpo legal posteriormente. Se refiere a que las APPD no pueden implicar o traducirse en contratos entre una Administración Pública y un contratista, es decir que al estructurar una alianza debe verificarse de previo que no se generen obligaciones contractuales con fines lucrativos. En este sentido el decreto diferencia la figura de las APPD de la regulada en el Decreto Ejecutivo N. 39965-H-MP “Reglamento para los Contratos de Colaboración Público Privada”.

En el articulado este requisito es expreso:

“Artículo 3º.-Definición. Se define como APPD el acuerdo de cooperación y/o colaboración, que podrá ser materializado en instrumentos legales denominados convenios de cooperación, de mediano o largo plazo entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, en los cuales, las partes identifican y alinean objetivos comunes y congruentes que contribuyan al desarrollo, y para lo cual, asumen de forma compartida un proyecto o programa, **sin que esto involucre obligaciones contractuales entre las partes”** (el destacado no es del original).

Otro requisito contenido en el decreto corresponde a que la APPD debe responder al Plan Nacional de Desarrollo como marco estratégico de referencia. Es decir que socios privados y

públicos deben enfocar las propuestas de las APP de forma que sean vehículo para el cumplimiento de metas del PND. Agrega el artículo 4 en su párrafo final que:

“Adicionalmente al PND, las instituciones podrán utilizar de referencia otros instrumentos donde se encuentren consignados sus objetivos, tales como planes sectoriales, planes nacionales de inversión pública, decretos ejecutivos, directrices, planes estratégicos institucionales, planes operativos anuales, los objetivos de desarrollo sostenible, la Política Nacional de Responsabilidad Social, entre otros.”

En el mismo sentido el artículo 7 inciso a) menciona:

“El primer paso para formar una alianza público-privada para el desarrollo es identificar un problema, necesidad o una oportunidad conforme a los objetivos contenidos en el PND, los objetivos de desarrollo Sostenible definidos por la Organización de Naciones Unidas, objetivos sectoriales o cualquier otro instrumento mencionado en el artículo 4° , de manera que, le permita a la institución incidir positivamente en los procesos de desarrollo sostenible a escala local, regional o nacional, a la vez que contribuye a sus objetivos organizacionales. Asimismo, los sujetos privados podrán proponer oportunidades o plantear problemas que puedan ser abordados a partir de las APPD y según los objetivos institucionales y los lineamientos establecidos en el presente Reglamento.”

Ahora bien, la materialización de la verificación de requisitos legales que permiten la planificación de la gestión del proyecto se logra mediante el cumplimiento del protocolo al que refiere el artículo 6 del decreto 40933, que corresponde ser elaborado por las instituciones públicas.

El objeto de este trabajo es facilitar, mediante la aplicación de las buenas prácticas contenidas en el PMBOK la estandarización de dicho protocolo, con una metodología para la etapa de planificación de las APPD.

Según el artículo 7 del decreto, al planificar una APPD es necesario, al menos:

- Definir socios estratégicos (artículo 7 inciso b)
- Definición de objetivos (artículo 7 inciso c)
- Establecer aportes de las partes (artículo 7 inciso e)
- Identificar y definir recursos financieros, técnicos y materiales, recursos humanos, contactos y esferas de influencia, conocimiento, recolección de información y su capacidad de difundirla en relación con la constitución, operación y mantenimiento de la APPD (artículo 7 inciso d)
- Validar disponibilidad de dichos recursos y las fechas de entrega del presupuesto (artículo 7 inciso d).
- Establecer plan de trabajo y cronograma de ejecución (artículo 7 inciso f)
- Definir políticas y estrategias de comunicación (artículo 7 inciso g) que incluya comunicación de resultados
- Crear indicadores para medición de resultados (artículo 7 inciso g)
- Definición de responsables
- Identificación de la figura legal que se utilizará para formalizar la alianza.

Como puede observarse los requisitos identificados se alinean con principios que derivan de la normativa constitucional y legal mencionados líneas atrás. Partiendo de dichas normas y del

derecho comparado se puede afirmar que las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo deben tomar en cuenta en su planificación el cumplimiento de, al menos, los siguientes principios de carácter transversal:

- a. Bienestar de la mayoría y satisfacción de interés público.
- b. Respeto a tratados internacionales y convenios
- c. Rendición de cuentas, publicidad y transparencia
- d. Continuidad, eficiencia y adaptación del servicio público
- e. Uso eficaz de los recursos
- f. Probidad en las actuaciones
- g. Programación y gestión financiera

4.1.4 En síntesis

De acuerdo con el marco normativo estudiado se ofrece el siguiente listado de requisitos legales que debe cumplir toda APPD, aplicables para sujetos públicos y privados.

Para mayor facilidad de comprensión de los datos, se presenta la información en una tabla resumen, que indica la fuente legal de la cual se extrae el requisito:

Tabla 7*Requisitos legales para APPD en Costa Rica:*

| Requisito legal de la APPD. | Fuente. |
|---|---|
| 1. Generar impacto en el derecho al desarrollo de los ciudadanos. | <ul style="list-style-type: none">• Agenda 2030.• Declaración de la ONU sobre el derecho al desarrollo.• Art 1, 2, 7 y 50 CPOL de Costa Rica.• Art 4 Decreto 40933 |
| 2. Incorporar gestión para resultados. | <ul style="list-style-type: none">• Art. 11 Ley General de la Administración Pública. LGAP. |
| 3. Contribuir a la continuidad, eficiencia y adaptación de Servicio Público y/o la satisfacción del interés público so pena de incurrir en fraude de ley. | <ul style="list-style-type: none">• Art. 4 y 14 LGAP.• Art 3 LCEI (Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito) |
| 4. Asegurar el uso eficaz en recursos públicos. | <ul style="list-style-type: none">• Art. 4 LGAP• Art 3 y 5 LCEI• Art 5 LAF. |
| 5. Sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo como Marco Estratégico. | <ul style="list-style-type: none">• Art. 4 y 7 inc A del Decreto 40933.• Art 4 Ley de la Administración Financiera. |
| 6. Disponibilidad y reglas sobre el uso de presupuestos públicos. | <ul style="list-style-type: none">• Art 5 LAF.• Lineamientos para Declaratorio de Idoneidad de Sujetos Privados. |

| Requisito legal de la APPD. | Fuente. |
|--|--|
| 7. Cumplir con el Protocolo de Gestión de APPD. | <ul style="list-style-type: none"> • Art 6 y 7 del Decreto 40933. |
| 8. Contar con un plan de comunicación que permita la rendición de cuentas y la transparencia. | <ul style="list-style-type: none"> • Art 7 Decreto Ejecutivo. • Art 4 LGAP. • Art 5 LAF. • Art 3 LCEI. |
| 9. La etapa de Planificación de una APPD debe contemplar: <ul style="list-style-type: none"> • Definir socios estratégicos (artículo 7 inciso b) • Definición de objetivos (artículo 7 inciso c) • Establecer aportes de las partes (artículo 7 inciso e) • Identificar y definir recursos financieros, técnicos y materiales, recursos humanos, contactos y esferas de influencia, conocimiento, recolección de información y su capacidad de difundirla en relación con la constitución, operación y mantenimiento de la APPD (artículo 7 inciso d) • Validar disponibilidad de dichos recursos y las fechas de entrega del presupuesto (artículo 7 inciso d). • Establecer plan de trabajo y cronograma de ejecución (artículo 7 inciso f) • Definir políticas y estrategias de comunicación (artículo 7 inciso g) que incluya comunicación de resultados • Crear indicadores para medición de resultados (artículo 7 inciso g) • Definición de responsables • Identificación de la figura legal que se utilizará para formalizar la alianza. | <ul style="list-style-type: none"> • Art 7 del Decreto 40933. |

Nota: Tabla que resume requisitos legales de una APPD según decreto 40933 y normativa conexas. Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse los requisitos legales detallados se interrelacionan entre sí y se encuentran directamente afectados por la etapa de planificación de una APPD, por lo que, si se

logra sistematizar su cumplimiento en esta fase, será una forma más exitosa de estructurar una APPD y su ejecución tendrá un mejor seguimiento.

4.2 Guía Metodológica de Planificación para Proyectos APPD, según PMBOK.

4.2.1 Aspectos introductorios

La presente guía tiene por objeto facilitar a los interesados (públicos y/o privados) la planificación de APPD exitosas y viables. La guía tiene como base las buenas prácticas resumidas en la guía del PMBOK teniendo en cuenta que:

Buenas prácticas significan que existe consenso general acerca de que la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a los procesos de dirección de proyectos puede aumentar la posibilidad de éxito de una amplia variedad de proyectos para entregar los resultados y los valores del negocio esperados. (PMI,2017, p.2)

Es importante indicar que la guía PMBOK como una base, pero no se pretende utilizar en su orden cada uno de los procesos establecidos sino tomar de estos lo que resulta aplicable a una etapa preliminar de planificar y formulación de una posible APPD, teniendo en cuenta buenas prácticas, herramientas y técnicas contempladas en dicha guía, respecto a las áreas de conocimiento y grupos de procesos que se establece para la dirección de proyectos desde el PMI.

Tal y como se ha indicado en títulos anteriores, las APP y las APPD en Costa Rica carecen de una sistematización de herramientas y técnicas que faciliten la estructuración y ejecución de estas alianzas. Con la promulgación del decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN se abre una oportunidad para el desarrollo de las APPD por lo que esta guía se enfoca en proporcionar una

metodología que puede ser utilizada para la fase que se considera clave en estos proyectos: la planificación, teniendo en cuenta la importancia de esta fase para el cumplimiento de los requisitos legales que se han identificado en la Sección 4.1.

Encontrándose involucrados recursos humanos, materiales y financieros de carácter público, como usualmente ocurre en las APPD, es innegable la necesidad de verificar la viabilidad de dichos proyectos y, por otro parte, existiendo tanta resistencia de parte del sector privado y la sociedad civil hacia la realización de trabajos conjuntos entre aliados públicos y privados (por las percepciones sobre corrupción) la etapa de planificación en las APPD resulta clave para garantizar mayores probabilidades de éxito en los proyectos que motiven a incrementar el uso de las APPD, teniendo como referencia el marco normativo proporcionado por el citado decreto y normativa conexas.

En tal sentido a pesar de que el desarrollo, ejecución y supervisión de los proyectos de APPD son fases de alta importancia, esta guía metodológica que se propone se enfoca únicamente en la fase de planificación por las razones ya esbozadas y con la expectativa de que una buena acta constitutiva de proyecto, la identificación de riesgos, la planificación de costo, tiempo y alcance del proyecto, entre otros, facilite las autorizaciones y trámites internos de aprobación de los respectivos proyectos, tanto en instituciones públicas como privadas. Esto además facilitará la ejecución de las demás fases, propias de un proyecto de APPD.

La guía metodológica que se propone pretende sistematizar el cumplimiento de los requisitos legales identificados en el título anterior, a partir de las exigencias del decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN y la normativa constitucional y legal relacionada, lo cual brinda seguridad jurídica sobre las actuaciones de los socios estratégicos en una APPD.

La redacción de esta guía metodológica busca un enfoque práctico para la comprensión y aplicación de los diversos involucrados en la planificación de una APPD. Sin embargo, se destaca la importancia que tiene para generar acercamiento entre los socios estratégicos y el cumplimiento de acuerdos y objetivos, el rol del director de proyecto. Las organizaciones que se involucran en una APPD deberán decidir sobre la incorporación o no de esta figura, desde el inicio del proyecto teniendo en cuenta la complejidad de esta y los recursos humanos-financieros disponibles.

Para la elaboración de la presente guía se ha utilizado la metodología de proyectos “de cascada” teniendo en cuenta que por estar involucrada la institucionalidad pública en la APPD y al existir requisitos de orden legal que deben respetarse en su formulación, se necesita un mayor control secuencial de las tareas en la fase inicial de la planificación, que no ofrece la metodología “agile”.

Esta última se encuentra más orientada a un trabajo enfocado en cambios iterativos que podrían aplicarse cuando la APPD esté en ejecución pero que en la fase de planificación sumaría riesgos asociados al no cumplimiento de trámites en la gestión pública y la incorrecta presupuestación de recursos.

La guía metodológica que se propone se estructura de la siguiente manera:

- Fase 1. Propuesta:

La guía plantea los pasos a seguir para cumplir los requisitos legales que se relacionan con la identificación de necesidades que se pretenden atender con la APPD asociadas a los planes nacionales de desarrollo, marcos estratégicos institucionales y los ODS; así como los

mecanismos para identificación de socios estratégicos que, en el lenguaje de la guía PMBOK, se conocerán como interesados, teniendo en cuenta su nivel de involucramiento.

Además, en esta fase se ofrece la metodología a seguir para identificar si las necesidades a solventar, los socios estratégicos que serán parte de la alianza y el proyecto que se pretende desarrollar corresponde con lo que el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN define como APPD o si corresponde a otro tipo de alianza que quedaría fuera del alcance de dicha norma y por ende fuera de la aplicación de esta guía metodológica.

- Fase 2. Viabilidad APPD:

Teniendo como base los grupos de procesos de planificación que propone la guía PMBOK, la guía metodológica propuesta desarrolla cómo abordar la planificación de: alcance, cronograma, sostenibilidad económica, calidad, recursos, comunicación (rendición de cuentas) e identificación de riesgos, que corresponden a requisitos que deben tenerse en cuenta según el decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para valorar la viabilidad de una APPD. Llegado a este punto los posibles aliados estratégicos podrán tener mayor certeza de que el proyecto en el que pretenden involucrarse es o no viable, para ser desarrollado entre la parte pública y privada, analizadas las consideraciones jurídicas de ambos; antes de avanzar a la fase 3 de la guía metodológica.

Con los pasos que establece esta fase, se daría por cumplido el protocolo de gestión de APPD al que hace referencia el artículo 6 del decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN en lo que refiere a la planificación del respectivo proyecto de APPD.

- Fase 3. Plan de Formalización de la APPD.

La guía ofrece herramientas y técnicas para la elaboración del acta constitutiva del proyecto de APPD, que para efectos legales documenta los análisis y pasos seguidos para determinar la viabilidad del proyecto y por otra parte establece la metodología para determinar qué tipo de documento legal deberá utilizarse para formalizar la APPD, de manera tal que los compromisos y obligaciones queden debidamente suscritos por los socios estratégicos de manera ajustada al marco legal vigente para las APPD.

4.2.2 Fase 1. Propuesta de APPD.

Al tener una iniciativa de trabajo conjunto a mediano/largo plazo entre instituciones públicas y privadas; sin importar de quién provenga la iniciativa, el primer paso a seguir es establecer un marco mínimo de lo que se visualiza realizar, para luego determinar si encaja dentro del concepto de APPD o si debe utilizarse otra figura jurídica para concretar el proyecto.

4.2.2.1 Identificación de necesidades.

Toda identificación de necesidades parte de una observación, estudio, mandato legal, demandas comunitarias, problemáticas evidentes o cualquier otro mecanismo/suceso que alerte sobre la existencia de una carencia u oportunidad de mejora de un interés público, de cara al derecho del desarrollo y el bienestar de la ciudadanía. Esa necesidad se somete a un estudio frente al marco estratégico de los posibles socios:

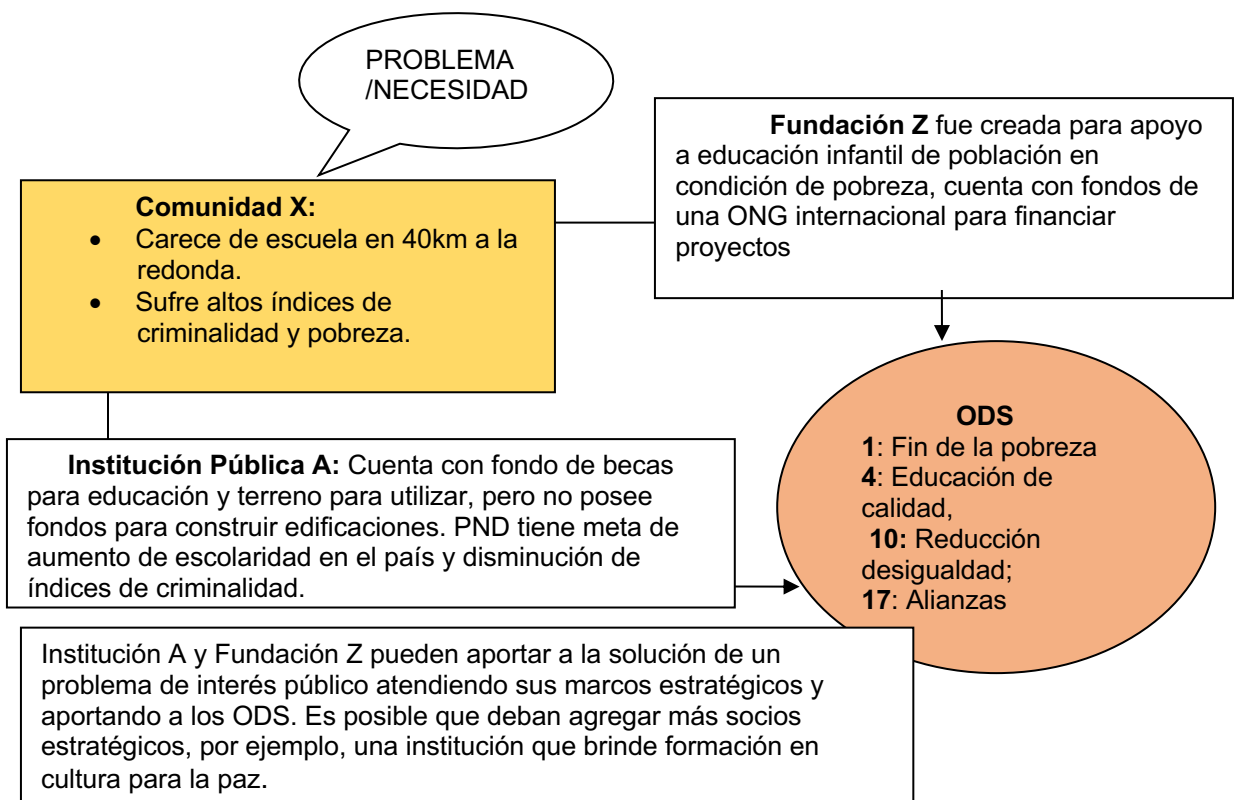
- I. Si la iniciativa de una APPD es de una organización pública, se debe buscar y examinar el marco estratégico que le rige. Para efectos de la aplicación del decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN dicho marco estratégico lo compone:
 - a. El Plan Nacional de Desarrollo vigente: analizar los objetivos prioritarios para el sector al que pertenece esa institución pública. Este análisis también permite iniciar la identificación de otros socios públicos naturales por la afinidad de sus funciones.
 - b. Plan Operativo Institucional (POI/PAO): analizar las metas concretas que se pretenden para el periodo (un año o más) en que se pretende realizar la alianza particular. Identificar cómo se insertan los objetivos de la posible APPD con esas metas.
 - c. Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS): identificar cómo la institución aporta al cumplimiento de los ODS desde su ámbito de acción, naturaleza y marco legal.
- II. Si la APPD es de iniciativa de una organización privada, su propuesta de APPD no está sujeta directamente al marco estratégico señalado en el punto anterior pero sí se sujeta al Decreto 40933-MEIC MIDEPLAN y normativa conexas analizadas en la sección 4.1. En este caso las necesidades a solventar se valoran y analizan frente a documentos como los siguientes:
 - a. Acta constitutiva y estatutos para el caso de Asociaciones y Fundaciones: Como estos documentos establecen el objeto de creación del ente privado, las necesidades identificadas se delimitan al cumplimiento de esos objetivos.
 - b. Planes de negocio que buscan posicionamiento de marca, beneficios tributarios por donaciones u otros regímenes que abren la posibilidad al trabajo con comunidades o en programas con algún tipo de impacto a grupos de vulnerabilidad social a cambio de deducciones tributarias.

c. Políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSC)

III. Documentar necesidades a solventar y su relación con el marco estratégico de los posibles socios. En el siguiente esquema se muestra un ejemplo:

Tabla 8.

Identificación de necesidades y marcos estratégicos (Ejemplo)



Fuente: Elaboración propia

4.2.2.2 Identificación de socios estratégicos

La teoría de gestión de proyectos define a los interesados como: " Individuos y organizaciones que participan activamente en el proyecto o cuyos intereses pueden verse

afectados positiva o negativamente como resultado de la ejecución del proyecto o de la finalización con éxito del proyecto” (PMI,2001).

Otro reconocido autor de la gestión de proyectos define el concepto de los interesados de la siguiente manera:

Los interesados del proyecto, denominados en inglés stakeholders, son todas aquellas personas u organizaciones cuyos intereses puedan ser afectados de manera positiva o negativa por el proyecto. También se incluye en el grupo de interesados a todas aquellas personas que crean que podrán verse afectadas por el proyecto, aunque en realidad el proyecto no vaya a afectarlos. (Lledó,2017, p.75)

En las APPD es más usual el concepto de socio/s estratégico/s que se refiere a todas aquellas personas físicas o jurídicas que nos son parte de la organización proponente de una APPD pero que aportan recursos de cualquier tipo (materiales, humanos, intelectuales, financieros, entre otros) para la estructuración y ejecución de una APPD.

De lo anterior se deriva que los interesados sería el “género” mientras que los socios estratégicos son la “Especie” teniendo en cuenta que, según se ha dicho que los interesados abarcan: “Grupos o individuos con quienes la organización interactúa o tiene interdependencias (...) cualquier individuo o grupo que puede afectar o se vea afectado por las acciones, decisiones, políticas, prácticas o metas de la organización” (Carroll,1993, p.62)

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores y las buenas prácticas contenidas en la Guía PMBOK, la identificación de socios estratégicos se realizará una vez identificados los interesados:

- I. Levantamiento de listado de interesados: se debe de realizar de la forma más amplia posible sin limitarse a las categorías tradicionales incluyendo a quienes ya están involucrados en el proyecto y quienes puedan estarlo en el futuro; los que puedan afectar o verse afectados por el proyecto y aquellos que perciben o creen que pueden verse afectados por el proyecto y sus resultados. En la siguiente tabla se observa una propuesta de identificación de interesados de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en la Guía Pmbook.

Tabla 9

Matriz de evaluación de participación de interesados.

| Interesados | Desconocer | Reticente | Neutral | Partidario | Líder |
|-------------|------------|-----------|---------|------------|-------|
| | | | | | |
| | | | | | |

Nota: Se recomienda incluir cada interesado identificado y clasificar su relación con el proyecto que pretende desarrollar por medio de la APPD, sea que lo desconoce, es reticente a él, resulta neutral, partidario (lo apoya) o bien se convierte en líder en la iniciativa.

Fuente: Elaboración propia

- II. Registro de interesados: debe documentarse el listado y tener en cuenta que durante todas las fases del proyecto se revisará periódicamente este registro de la mano con los riesgos. Es sumamente importante para el éxito de la APPD que el listado sea

amplio y detallado, determinar sus necesidades y expectativas, comunicarse con ellos/as y definir su influencia y/o poder.

Para el registro de interesados es recomendable generar un documento como el siguiente:

Tabla 10.

Formato registro de interesados

| | | | | | | | |
|-----------------------|-------------|------------------|-------------------------------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| <i>Nombre de APPD</i> | | | | | | | |
| <i>Fecha:</i> | | | | | | | |
| <i>Elaborado por</i> | | | | | | | |
| <i>Interesado</i> | <i>Edad</i> | <i>Formación</i> | <i>Experiencia respecto al tema</i> | <i>Necesidades</i> | <i>Expectativas</i> | <i>Participación</i> | <i>Observaciones</i> |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia

III. Establecer el valor del involucramiento de los interesados, tanto positivo como negativo, mediante una matriz poder/interés. Para facilitar su uso, de previo se calificarán cada uno de los interesados en cuanto a su poder, interés, influencia e impacto en

una escala del 1 al 5, siendo 1 poder o interés muy bajo, 2 bajo, 3 medio, 4 alto y 5 muy alto.

Tabla 11.

Valoración poder/influencia de los interesados

| Número | Involucrado | Poder | Interés | Influencia | Impacto |
|--------|-------------|-------|---------|------------|---------|
| | | 1 | 2 | 4 | 4 |
| | | | | | |
| | | | | | |

Nota: Tener en cuenta que se utilizan los conceptos dados por la Guía Pmbok. Poder: nivel de autoridad, Interés: nivel de inquietud acerca de los resultados del proyecto, Influencia: capacidad para influir en los resultados del proyecto, Impacto: capacidad para causar campos en la planificación o ejecución. Fuente: Elaboración propia

| Matriz de Poder e Influencia | | | |
|------------------------------|------|-------|------|
| | | PODER | |
| | | BAJO | ALTO |
| Influencia | Alto | | |
| | Bajo | | |
| | | | |

Nota: Matriz de registro de interesados según poder e influencia.

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia imagen de: *Hito Master Dap* en <https://uv-mdap.com/matriz-poder-influencia-interesados>.

Este ejercicio representa una fuente de respaldo y pre-constitución de prueba sobre la transparencia que deben tener los proyectos en la función pública, apegados a los principios constitucionales y normativa relevante citada en el apartado 4.1.1.2 y 4.1.1.3.

IV. Selección de socios estratégicos: A partir de la identificación de interesados se procederá a seleccionar aquellos que, siendo externos a la organización proponente, compartirán obligaciones, responsabilidades y riesgos, en la ejecución de la APPD.

V. Registro de socios estratégicos: Una vez, identificados se documentarán los socios estratégicos en una tabla que permita visualizar su aporte a la APPD de forma preliminar. Esta tabla requerirá actualizaciones periódicas de acuerdo con el avance de la planificación del proyecto.

Tabla 12

Registro de socios estratégicos.

| Socio Estratégico | Público | Privado | Aporte | Normativa que le rige | Observaciones |
|-------------------|---------|---------|--------|-----------------------|---------------|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

Fuente: Tabla de elaboración propia.

4.2.2.1 Comprobación de que se trata de APPD.

Teniendo clara la necesidad y la identificación de los socios estratégicos, así como los interesados del proyecto y antes de continuar con la planificación de la APPD debe corroborarse si la figura jurídica propuesta en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN se ajusta a lo pretendido. Para ello se deberá:

- I. Verificar que la relación no tenga naturaleza contractual: Para que exista una APPD las partes orientan sus esfuerzos a objetivos comunes de colaboración o cooperación, materializando agendas comunes, combinación de recursos y beneficios. Sin embargo, esa relación no puede implicar obligaciones contractuales entre las partes; es decir una no adquiere de la otra bienes o servicios y no existen rendimientos financieros. De lo contrario el decreto 40933 no es aplicable y se podría estar frente a un contrato de colaboración público-privado que se rige por el decreto ejecutivo N.39965-H-MP del año 2016.

Se recomienda consultar las diferencias conceptuales entre una APP y una APPD contenidas en el apartado 2.3.3.

- II. Verificar que la alianza responda a los ODS y al Plan Nacional de Desarrollo.
- III. Verificar la existencia o estar dispuesto a la elaboración de un protocolo que incluya las herramientas de gestión para la APPD (La presente guía es una herramienta de gestión para la Planificación de la APPD).

4.2.3 Fase 2. Verificación de la Viabilidad de las APPD.

4.2.3.1 Alcance de la APPD

Definir el alcance es uno de los procesos que propone PMBOK en la etapa de planificación de un proyecto y se refiere a la determinación del trabajo requerido para cumplir con los objetivos trazados, estableciendo para ello una línea base que incluye todos los productos o servicios entregables, para lo cual resulta vital tener claridad sobre los requisitos de cada uno de los entregables.

Señala el Pmbok que: *“es el proceso que consiste en desarrollar una descripción detallada del proyecto y del producto. El beneficio clave de este proceso es que describe los límites del producto, servicio o resultado y los criterios de aceptación”* (PMI,2017, p.150)

Utilizar como base este proceso del PMBOK en esta fase de Planificación de las APPD (verificación de la viabilidad) permitirá que al estructurar la alianza entre los socios ya se tengan claros los entregables pretendidos con una definición de los requisitos de cada uno de ellos, lo que facilita las aprobaciones y justificaciones que los órganos decisores de las administraciones públicas y de los socios estratégicos puedan requerir, dando coherencia y seriedad a la propuesta.

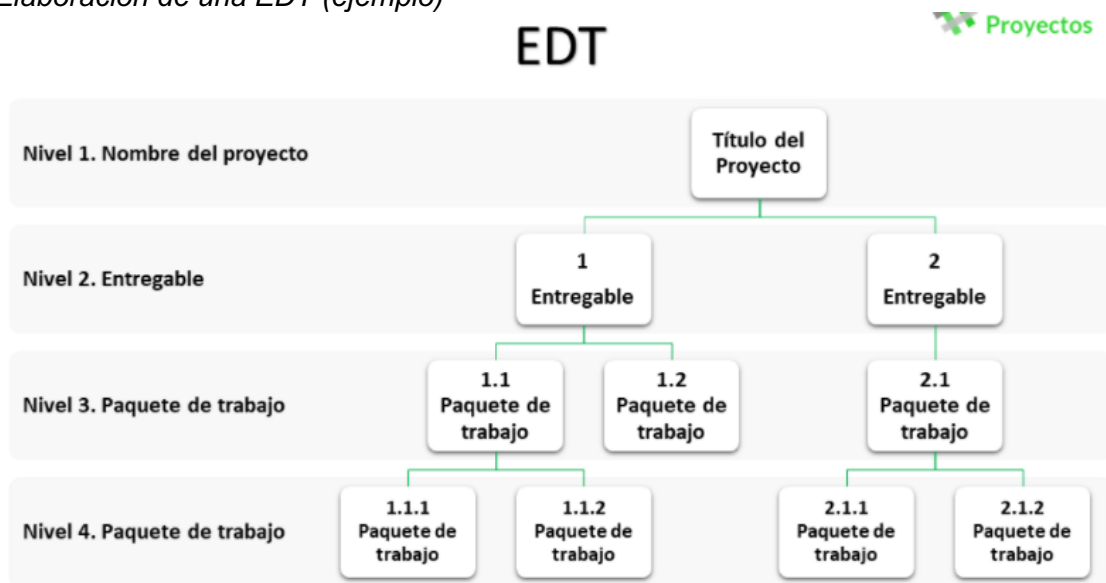
Para definir el alcance de la APPD se procederá a:

- I. Determinar los entregables del proyecto, sean estos productos o servicios para ofrecer.

- II. Aplicando las buenas prácticas del PMBOK, se debe elaborar una EDT como que consiste en “subdividir los entregables del proyecto y el trabajo del proyecto en componentes más pequeños y fáciles de manejar (PMI, 2017, p.742)

Tabla 13

Elaboración de una EDT (ejemplo)



Nota: Tabla tomada de *Enredando Proyectos* [La Estructura de Desglose de Trabajo.EDT]
Recuperado de <https://enredandoproyectos.com/la-estructura-de-desglose-del-trabajo/>

Como puede observarse la estructura de Desglose de Trabajo (EDT) es un organigrama jerárquico del proyecto, en el cual se dividen las tareas en componentes o entregables más pequeños, para facilitar el desarrollo y el seguimiento. “La EDT se presenta como un organigrama integrado por paquetes de trabajo y estos en cuentas de control (donde podemos medir el avance del trabajo” (Lledó, 2017, p.136)

Tal como lo desarrolla Lledó (2017), las EDT no incluyen tareas, solamente entregables, razón por lo cual solamente utilizaremos sustantivos y no verbos, esto hace que el trabajo de desarrollar la EDT para las APPD, genere una visión de trabajo en equipo para comprender rápidamente el proyecto. Sirve de estimación de tiempos, costos, personas y riesgos.

Una buena práctica es realizar un diccionario con los términos y conceptos únicos de cada proyecto. Esto permitirá conocer en detalle el significado de cada concepto y se evita caer en el error de redactar ampliamente en las casillas de la EDT las cuales deben tener información precisa de cada tarea.

Este documento proporcionará información detallada sobre los entregables y actividades de la EDT, así como la descripción del trabajo, supuestos y restricciones, hitos del cronograma, recursos y necesidades, criterios de aceptación, referencias técnicas.

- III. Recopilar de manera detallada los requisitos y especificaciones de cada uno de los entregables, para lo cual, se recomienda no solamente tener en consideración las pretensiones de cada uno de los socios estratégicos, sino las necesidades que habían sido identificadas en relación con la población metan a la que la APPD pretende brindar solución. Entrevistas para confirma las especificaciones de los entregables. Analizar la incorporación de juicios de expertos.

- IV. Identificar las contrataciones que serán necesarias para la ejecución de la APPD (de especial importancia) para las instituciones públicas involucradas como socios de la alianza.
- V. Documentar los requisitos en una matriz. Se muestra un modelo de recopilación de requisitos.

4.2.3.2 Proyección de Recursos

Para determinar los compromisos de cada uno de los socios estratégicos de una APPD, como uno de los insumos decisivos para verificar su viabilidad, es necesario saber con qué recursos se contarán en la APPD. Aunque podría resultar prematuro tener definidos los recursos, se recomienda la realización de una proyección. Esta información es clave para contar con los insumos y argumentos al someter el proyecto a las autorizaciones y procedimientos internos institucionales.

Se entienden como recursos para la APPD: miembros de las organizaciones de cada uno de los socios estratégicos que conformarán la alianza, equipo, suministros, materiales, servicios y cualquier otro necesario.

Se procederá a:

- I. Levantar un listado categorizado de recursos por socio estratégico, con la indicación de si se trata de activos internos de la organización o de recursos que se obtendrán mediante un proceso de contratación. Si la APPD contemplara la creación de una Oficina Ejecutora así se hará ver.

- a. Indicar las limitaciones o condiciones que afectarán la disponibilidad real de esos recursos (ciclos presupuestarios, autorizaciones gubernamentales, procedimientos de liberación de recursos)
- b. Para el recurso humano se establecerá una breve descripción de su rol en el proyecto.

Para la documentación respectiva se recomienda llenar una tabla como la siguiente para cada uno de los socios estratégicos de la APPD (Se muestra la tabla con un ejemplo de cómo completarla). La información será la base para una posterior elaboración del presupuesto de la APPD, si las autoridades encuentran viable su formulación.

Tabla 14.

Aportes de cada socio estratégico

| Socio estratégico: | | | Financiamiento | | | |
|--------------------|-----------------------|------------------|----------------|--------------------------------|-----------|--------------------------------------|
| Entregable | Recurso Humano | Recurso Material | Activo interno | Adquisición bienes y servicios | Monto | Limitaciones |
| 1 | 1 prof. en Psicología | | | X | 1.000.000 | Requiere modificación presupuestaria |
| | 1 educador | 10 computadoras | X | | 1.000.000 | |
| 2 | | | | | | |

Fuente: Tabla de elaboración propia

4.2.3.3 Cronograma Base

Para la etapa de validación de una APPD y la sustanciación de la documentación que servirá de respaldo para su formalización legal, resulta de especial utilidad un cronograma base que permita conocer la duración total de la APPD y los tiempos requeridos para poder entregar a tiempo los productos o servicios de los entregables y dónde se ubican sus hitos.

Para elaborar este cronograma se debe:

I. Definir las actividades de cada entregable utilizando como guía la EDT y ubicar los hitos, que son aquellos eventos de duración cero pero que representan momentos medulares dentro del proyecto

Tabla 15.

Definición de actividades

| No. | Código | Nombre de la tarea | Tipo |
|-----|--------|--------------------|--------------------|
| 1 | 1.1 | | Paquete de Trabajo |
| 2 | 1.1.1 | | Actividad |
| 3 | 1.1.2 | | Actividad |
| 4 | 1.1.3 | | Actividad |
| 5 | 1.1.4 | | Actividad |
| 6 | 1.1.5 | | Actividad |
| 7 | 1.1.6 | | Actividad |
| 8 | 1.1.7 | | Hito |
| 9 | 1.2 | | Paquete de Trabajo |

Fuente: Tabla de Elaboración propia

II. Establecer una secuencia de actividades

Una vez definidas las actividades se procede a establecer una secuencia respecto a su realización, valorando cuáles dependen de otras (predecesoras) para llevarse a cabo, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 16.

Secuenciar las actividades

| No. | Código | Nombre de la tarea | Predecesora |
|-----|--------|--------------------|--------------------|
| 1 | 1.1 | | |
| 2 | 1.1.1 | | |
| 3 | 1.1.2 | | 1 |
| 4 | 1.1.3 | | 1 |
| 5 | 1.1.4 | | 4 |
| 6 | 1.1.5 | | 1 |
| 7 | 1.1.6 | | 2 |
| 8 | 1.1.7 | | Hito |
| 9 | 1.2 | | Paquete de Trabajo |

Fuente: Elaboración propia.

III. Estimar la duración de cada una de las actividades

Tabla 17

Duración de las actividades

| Nombre de la actividad | Duración | Duración Optimista | Duración esperada | Duración pesimista |
|------------------------|----------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

Nota: Tabla de elaboración propia utilizando como referencia la técnica de análisis PERT, de acuerdo con la Guía Pmbok. En duración optimista se indica la duración de la actividad en el mejor escenario posible; en la duración esperada se consigna la duración más realista de acuerdo con el propio contexto del proyecto y en la duración pesimista se asigna el valor de duración de la actividad en el peor escenario posible. **Una vez que se tienen esos tres valores, se suman y se dividen entre tres para obtener la duración estimada que corresponderá en la tabla a la que se ha llamado “Duración” y que se utilizará de referencia.**

Fuente: Elaboración propia.

IV. Crear un modelo de programación para la ejecución de la APPD que, aunque se encuentre sujeto a ajustes, permita un panorama claro para la toma de las decisiones iniciales y presenta una ventaja insustituible en cuanto a la planificación. Esta será la base de un futuro cronograma para la APPD. Con base en las herramientas anteriores se construye la tabla 18.

Tabla 18

Resumen de fases, entregables e hitos.

| Paquete de trabajo | Entregables | Hitos | Fecha |
|--------------------|-------------|-------|-------|
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

Fuente: Elaboración propia.

4.2.3.4 Sostenibilidad económica

Para que se pueda valorar la sostenibilidad económica de la APPD por el tiempo de su duración pretendida, se deben estimar los costos. Esto también facilitará la identificación de las fuentes de financiamiento y, eventualmente, determinará la necesaria suma -al proyecto- de un mayor número de socios estratégicos y/o de patrocinadores, reduciendo la posibilidad de imprevistos. Además, cuando el financiamiento implique fondos públicos es imperativo verificar la existencia presente y futura de disponibilidad presupuestaria.

Se debe proceder a:

- I. Establecer los costos probables de: materiales, equipamiento, tecnología de información, trabajo directo, financiación, servicios, instalaciones y cualquier otro que se logre identificar.

- II. Establecer las contingencias, que se refieren a una reserva monetaria para enfrentar riesgos identificados y cuantificados (inflación).
- III. Establecer una reserva de gestión, que se refiere a la atención presupuestaria de los riesgos no identificados.
- IV. Determinar la fuente de financiamiento de cada uno de los rubros.
- V. Documentar los fundamentos de las estimaciones de costos.
- VI. Determinar presupuesto de la APPD y detallar por socio estratégico.

Para documentar los pasos anteriores se puede utilizar una matriz como la que se presenta a continuación:

Tabla 19

Aproximación a los costos de la APPD

| No. | Código | Nombre de la tarea | Costo total |
|-----|--------|--------------------|-------------|
| 1 | 1.1 | Paquete de Trabajo | |
| 2 | 1.1.1 | | |
| 3 | 1.1.2 | | |
| 4 | 1.1.3 | | |
| 5 | 1.1.4 | Hito | |
| 6 | 1.1.5 | | |
| 7 | 1.1.6 | | |
| 8 | 1.1.7 | | |
| 9 | 1.2 | Paquete de Trabajo | |

Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta información las autoridades correspondientes de cada una de las partes involucradas podrán identificar si la propuesta de APPD se ajusta a sus posibilidades reales de participación y contribución que se han proyectado desde el inicio de las negociaciones y hacer los ajustes necesarios

4.2.3.5 Calidad

De acuerdo con la Guía PMBK: *“planificar la gestión de la calidad es el proceso de identificar los requisitos y/o estándares de calidad para el proyecto y sus entregables; así como de documentar cómo el proyecto demostrará el cumplimiento de estos (PMI,2017, p.277).*

Incorporar la calidad a la planificación de las APPD permite elevar los niveles de confianza de la ciudadanía respecto a los beneficios existentes al unir esfuerzos entre actores públicos y privados para la consecución de objetivos de interés público relacionados con el derecho al desarrollo.

Para planificar la gestión de la calidad en una APPD será necesario:

- Establecer las políticas de calidad para la APPD: de acuerdo con los principios identificados en el punto 2.3.5.
- Determinar, para cada uno de los entregables definidos, las actividades ejecutables que incorporen esas políticas señaladas.
- Establecer métricas.

4.2.3.6 Comunicación y rendición de cuentas.

Este aspecto tiene especial relevancia a la luz de lo establecido en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN y en materia de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía sobre proyectos que involucran recursos públicos, tal y como se desarrolló en el apartado 4.1.1.3. para ello es necesario:

- I. Enunciar una estrategia de comunicaciones, que sea eficaz para los interesados identificados y, que responda a las necesidades del proyecto. Debe tener en cuenta la población meta y su acceso a tecnología y medios de comunicación.

La estrategia deberá tener en consideración:

- Recursos asignados a las actividades de comunicación.
 - Método para actualizar y refinar el plan de gestión de las comunicaciones conforme el proyecto avanza y se desarrolla y cuando la comunidad de interesados cambia a medida que el proyecto atraviesa sus distintas etapas.
 - Restricciones derivadas de la legislación o normativa específica, de la tecnología y de las políticas de la organización, entre otros.
- II. Esbozar un esquema de lo que será un plan de comunicaciones, que indique los mensajes principales y cómo serán difundidos. En dicho esquema se incluirá:
 - Requisitos de comunicación de los interesados;
 - Información que se pretende comunicar, incluidos el idioma y formato
 - Plazo y frecuencia para la distribución de la información requerida.
 - Persona responsable de comunicar la información;

- Persona responsable de autorizar la divulgación de información confidencial;
- Persona o grupos que recibirán la información,
- Métodos o tecnologías que se utilizarán para transmitir la información (correos, comunicados, redes sociales y otros)

4.2.3.7 Riesgos

Para este tópico se utilizará como base el proceso de planificación de la gestión de riesgos del PMBOK, incluyendo la identificación, análisis y respuesta posible, teniendo en cuenta que se trata de un ejercicio preliminar que tiene por objeto que las autoridades de las partes (Socios Estratégicos) valoren la viabilidad de la APPD, pero los instrumentos propuestos son sólo un punto de partida: con el avance de las negociaciones y durante la ejecución de la alianza requiere constante monitoreo y actualización.

Se requerirá:

- Identificar los riesgos de la APPD, sus características y las fuentes de esos riesgos.
- Registrar cada riesgo de forma clara y sin ambigüedad, para que el análisis de los riesgos sea más simple y eficaz.

Se puede utilizar una matriz como la que se ejemplifica a continuación:

Tabla 20.

Ejemplo de registro de riesgos

| Descripción del Problema | Descripción del Riesgo | Amenaza | Oportunidad |
|---|---|---------|-------------|
| 1- Plan Operativo Institucional ambiguo | Limitaciones en cuanto a los aportes a la APPD. | ✓ | |
| 2- | | | |

Nota: En las columnas “Descripción del Problema” y “Descripción del Riesgo” se tomarán en cuenta riesgos de carácter Legal, Técnicos, de Gestión, Financiamiento, Externos y cualquier otro que se logre identificar, de acuerdo con las particularidades de cada APPD las columnas Amenaza y Oportunidad es necesario valorar si el riesgo representa un atraso u obstáculo para los objetivos del proyecto o si, por el contrario, es una oportunidad.

Fuente: Tabla de elaboración propia.

- Evaluar la probabilidad de ocurrencia e impacto de esos riesgos:

La Guía PMBOK recomienda la utilización de una evaluación cuantitativa y cualitativa de riesgos. Teniendo en cuenta la finalidad de esta fase de la metodología se propone completar una matriz sencilla que permita la priorización de los riesgos valorando su impacto y probabilidad. Al pie de la tabla se dan las indicaciones de llenado.

Tabla 21.

Ejemplo de valoración de riesgos.

| DESCRIPCIÓN DEL RIESGO | PROBILIDAD | IMPACTO | RANGO |
|--|------------|---------|-----------------|
| Si existen cierres de caminos debido a tormentas en invierno, pueden existir atrasos en el cronograma. | 0.9 | 0.4 | 0.36 ALTO |
| Si los trabajadores abandonan sus labores debido a la política de viáticos puede atrasarse la entrega del proyecto y elevar los costos | 0.5 | 0.4 | 0.2 MODERADO |

Nota: Tabla de elaboración propia. Para completarla se toman los riesgos identificados y se califican de acuerdo con las siguientes escalas: **Escala de Probabilidad:** Muy Probable 0.9, Bastante Probable 0.7, Probable 0.5; Poco probable 0.3; Muy poco probable 0.1 /**Escala del Impacto:** Muy Alto 0.8; Alto 0.4; Moderado 0.2; Bajo 0.1 y Muy Bajo 0.05. El valor asignado a la probabilidad y al impacto de cada uno de los riesgos se multiplica entre sí para obtener **un Rango** que se califica así: 0-0.3 BAJO 0.31-0.5 MODERADO 0.51-0.7 ALTO y mayor a 0.71 MUY ALTO

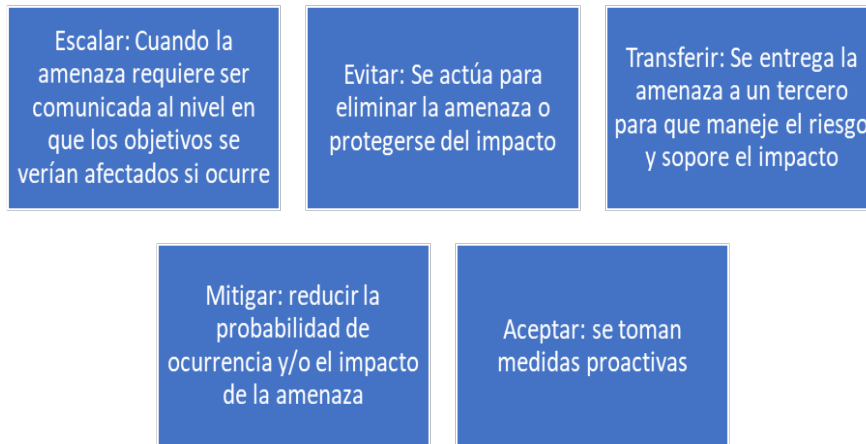
Fuente: Tabla de elaboración propia.

- Planificar la respuesta a los riesgos: *“proceso para desarrollar opciones, seleccionar estrategias y acordar acciones para abordar la exposición general al riesgo del proyecto, así como para tratar los riesgos individuales del proyecto”* (PMI, 2017, p.437)

Para los riesgos identificados, se podrán considerar cinco estrategias para su administración y gestión:

Tabla 22.

Administración de riesgos.



Fuente: Tabla de elaboración propia.

- Identificar cuál de los socios estratégicos asumirá cada uno de los riesgos identificados: Para verificar que exista un balance que revele la viabilidad de la APPD. Debe recordarse que uno de los objetivos de las alianzas público-privadas, es la distribución tanto de riesgos como de costos. Los dos pasos anteriores pueden documentarse en una tabla que agregará a los datos ya recabados, tanto la administración de riesgos como el socio estratégico que los asumirá.

Tabla 23

Administración y distribución de riesgos APPD

| DESCRIPCIÓN DEL RIESGO | PROBILIDAD | IMPACTO | RANGO | RESPUESTA AL RIESGO | SOCIO ESTRATEGICO QUE SE HARÁ CARGO |
|--|------------|---------|---------------------|--|-------------------------------------|
| Si existen cierres de caminos debido a tormentas en invierno, pueden existir atrasos en el cronograma. | 9 0. | 0.4 | 0.36 ALTO | <u>Mitigar:</u> Coordinar entregas de los productos de acuerdo con proyecciones meteorológicas | |
| Si los trabajadores abandonan sus labores debido a la política de viáticos puede atrasarse la entrega del proyecto y elevar los costos | 5 0. | 0.4 | 0.2 MODERAD O | <u>Escalar:</u> Plantear a la jerarquía de la organización el cambio de la política de viáticos | |

Fuente: Tabla de elaboración propia

4.2.4 Fase 3. Plan de Formalización de la APPD.

Una vez que se ha verificado la viabilidad técnica jurídica de la APPD se elabora el acta constitutiva del proyecto que recopila loa principales aspectos de la fase de viabilidad y se procede a determinar con cual instrumento legal se formalizará la APPD.

4.2.4.1 Acta Constitutiva del Proyecto.

El acta de constitución del proyecto “ es un documento que autoriza formalmente la existencia de un proyecto (...) proporciona un vínculo directo entre el proyecto y los objetivos estratégicos de la organización, crea un registro formal del proyecto y muestra el compromiso de la organización con el proyecto” (PMI,2017, p.75).

El acta de constitución de una APPD indicará:

- El propósito del proyecto.
- Los objetivos.
- Los entregables.
- Interesados clave.
- Restricciones y alcance.
- Recursos financieros preaprobados.
- Resumen de cronogramas e hitos.
- Requisitos y autoridades de aprobación.

A continuación, se muestra un formato de Acta de constitución de proyecto, que se podrá adaptar a una APPD, ajustándola a la naturaleza del proyecto.

Tabla 24

Propuesta de Acta de Constitución de APPD.

| ACTA CONSTITUCIÓN APPD | |
|---|--|
| Fecha | Nombre de Proyecto |
| | |
| Fecha de inicio del proyecto | Fecha estimada de finalización del proyecto |
| | |
| Objetivos del proyecto (general y específicos) | |
| Objetivo general: | |
| Objetivos específicos | |
| Justificación o propósito del proyecto (Relación con Plan Nacional de Desarrollo y ODS.) | |
| | |
| Descripción del producto o servicio que generará la APPD – Entregables finales. | |
| • | |
| Supuestos | |
| • | |

| | | |
|--|------------------------|--------------------|
| Restricciones | | |
| | | |
| Identificación riesgos | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • • | | |
| Información Histórica Relevante | | |
| | | |
| Identificación de grupos de interés (Socios Estratégicos) | | |
| | | |
| Presupuesto | | |
| Total: | | |
| Principales hitos y fechas | | |
| Nombre del Hito | Fecha de Inicio | Fecha Final |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

| | |
|------------------------------|---------------|
| Director de proyecto: | Firma: |
| Autorización de: | Firma: |

Fuente: Universidad para la Cooperación Internacional. Curso Seminario de Graduación 2021 para la Maestría de Administración de Proyectos.

4.2.4.2 Documento de Formalización Legal.

El o los socios estratégicos públicos son los que determinan la figura legal para formalizar la APPD. El fundamento legal para su desarrollo es el decreto ejecutivo 40933-MEIC.MIDEPLAN, pero es necesario que la o los socios estratégicos públicos, examinen sus leyes orgánicas y normativas internas, para establecer el trámite y documento de formalización que se llevará a cabo.

Se recomienda el uso de la figura de convenio de cooperación, salvo que existan otros documentos a lo interno de las organizaciones, que permitan formalizar de manera óptima las APPD.

El convenio deberá contener como mínimo, lo siguiente:

- Identificación de las partes y representación legal.
- Justificación y objetivo (Acorde con lo indicado en los apartados 4.2.2.1 y 4.2.2.3).
- Referencia a la viabilidad de la APPD como proyecto (Apartado 4.2.3).
- Descripción de los entregables.
- Presupuesto estimado.
- Compromisos de cada una de las partes (Socios estratégicos)

- Obligaciones y derechos de las partes.
- Cronograma de actividades que contemple plazo de ejecución, recursos y responsables.
- Indicadores de cumplimiento.
- Personas responsables de cada una de las partes de coordinar la ejecución del convenio.
- Mecanismos de resolución de conflictos.
- Clausula de terminación anticipada del convenio.
- Procedimiento de resolución del convenio (en caso de incumplimiento) y responsabilidad de las partes.
- Rendición de informes y controles de seguimiento.
- Plan de comunicaciones.
- Plazo de la APPD.
- Indicación de inicio de vigencia.
- Firmas de representantes legales de las organizaciones (Socios estratégicos)

Será necesario contar con un expediente que documente las fases 2 (4.2.3) y 3 (4.2.4) y todos aquellos antecedentes relevantes sobre la planificación y estructuración de la APPD para cumplir con las exigencias de transparencia y principio de legalidad por encontrarse involucrados socios estratégicos de naturaleza pública

4.3 Plantilla de Planificación de proyectos

4.3.1 Algunas consideraciones necesarias

La siguiente plantilla ofrece un modelo simplificado que resume los pasos a seguir para la planificación de los proyectos de APPD. Se compone de dos partes: la plantilla propiamente, en la que se hace referencia a cada una de las herramientas (tablas) que soportan la información que se consigna en la plantilla y la lista de chequeo que ofrece un mecanismo de verificación para el cumplimiento de requisitos que el Decreto 40933- MEIC MIDEPLAN exige para las APPD. Debe tomarse en cuenta que estos requisitos se refieren a la parte de la planificación y estructuración de la APPD, siendo especialmente relevante para cerrar el proceso de negociación y aprobación inicial; así como la formalización de la APPD entre las partes.

Posterior a ello, se deberán revisar aspectos de planificación, a partir de lo aprobado por las autoridades de cada una de las partes o socios estratégicos y desarrollar cómo se ejecutará y monitoreará la ejecución de la APPD; aspectos que exceden la metodología. No obstante, se considera que, habiéndose planificado de acuerdo con las tres fases propuestas teniendo como referencia las buenas prácticas que resultan aplicables a una figura suigéneris como lo es la APPD, será más sencillo cumplir con dicho cometido.

Tómese en cuenta además que el artículo 6 del Decreto 40933-MEIC MIDEPLAN señala como obligatorio para las instituciones públicas el establecimiento de un protocolo que incluya herramientas de gestión para APPD. La guía metodológica planteada constituye en una alternativa a la parte de planificación que debería contener esa guía y cada institución podrá adaptarla a sus necesidades y particularidades.

4.3.2 Plantilla de planificación de proyectos para APPD

| PLANTILLA PLANIFICACION DE PROYECTOS APPD DECRETO 40933-MEIC-MIDEPLAN | |
|--|--|
| Nombre de la APPD: ¹ | |
| Objetivo: | |
| Objetivos Desarrollo Sostenible por impactar: | |
| Población meta: | |
| FASE 1 PROPUESTA DE APPD | |
| Necesidades identificadas | |
| Socios estratégicos que integrarán la APPD ² | Valor que agrega cada socio a la APPD |
| FASE 2 VIABILIDAD | |
| Descripción Síntesis: | Entregables Finales/Responsables: ³ |
| Costo total del proyecto ⁴ | Principal fuente de financiamiento |

¹ El nombre de la APPD se consigna una vez que se verifique si se trata de una APPD de acuerdo con 4.2.2.3 de la Guía Metodológica

² Requiere la identificación previa de los interesados y socios estratégicos utilizando Tablas 9 a 12 inclusive (4.2.2.2 de la Guía Metodológica)

³ Aplicar tabla 13 de la Guía de previo a consignar los entregables finales

⁴ Corresponde al resultado final de la Proyección de Recursos (4.2.3.2) y requiere haber completado la tabla 13; así como el análisis de sostenibilidad económica que se desarrolla en el 4.2.3.4 de la Guía (Tabla 18)

| | |
|---|--|
| | |
| Duración total de la APPD ⁵ | Posibilidad de prórroga: Si----- No----- ----- |
| Requisitos y estándares de calidad que se aplicarán: | |
| Encargado de la comunicación de resultados de la APPD: ⁶ | Síntesis de la estrategia de comunicación |
| Frecuencia de las comunicaciones: | Tecnologías por utilizar: |
| Principales riesgos identificados para la APPD: ⁷ | |
| FASE 3: PLAN DE FORMALIZACION | |
| Elaborar acta constitutiva | |
| Documento legal seleccionado para formalizar la APPD ⁸ : | |
| Autoridades que aprueban inicio de APPD: | |

⁵ Se recomienda acompañar este apartado del cronograma base (4.2.3.3 de la Guía Metodológica)

⁶ Los pasos por seguir para establecer lo relativo a la comunicación y rendición de cuentas se desarrollan en la guía metodológica 4.2.3.6

⁷ Se recomienda la aplicación de la Tablas 19- 22 de la Guía Metodológica previo a consignar los principales riesgos encontrados.

⁸ Necesario cumplir de previo lo establecido en el apartado 4.2.4.2 de la Guía Metodológica.

4.3.3 Modelo de “Check List”

La lista de chequeo está pensada para dos fines específicos: el primero de ellos es que visualmente los proponentes de APPD tengan un instrumento de fácil comprensión en el que se resumen los requisitos de una APPD y su secuencia lógica de cumplimiento, así como la existencia de matrices que facilitan completar dichos requisitos y, el segundo fin es que al finalizar las negociaciones y reuniones preparatorias se pueda verificar y chequear una a una las formalidades antes de que el proyecto de APPD sea sometido a la aprobación de instancias como Juntas Directivas, Gerencias o Direcciones de las entidades públicas y privadas que se asociarán estratégicamente y que se proceda a formalizar la alianza.

Desde el punto de vista Legal la Lista de Chequeo se convierte en garantía para los departamentos legales de la existencia de antecedentes, documentación y prueba de la seriedad de la propuesta y de la conformidad normativa que rige este tipo de APPD.

Lista de Chequeo Requisitos APPD

*LISTA DE CHEQUEO: CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DECRETO 40933-MEIC-
MIDEPLAN (Alianzas estratégicas para el desarrollo)*

| | |
|---|-----------------|
| APPD: | Fecha: |
| Puntos chequeados: 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> | Verificado por: |

| 1. Validación normativa inicial | |
|--|---|
| ¿Esta APPD genera impacto en el derecho al desarrollo? ODS que se impactan: _____ | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| ¿La APPD contribuye a los principios de continuidad, eficiencia y adaptación de un servicio público y a la satisfacción del interés público? | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| ¿Se verificó que los fines pretendidos para la APPD no impliquen fraude de ley? | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| ¿Esta APPD procura el uso eficaz de recursos públicos? | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| ¿Se incorpora la gestión para resultados? | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| ¿Se verificaron las reglas existentes y aplicables sobre el uso de presupuestos públicos para esta APPD? | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| ¿Existe un protocolo de gestión de APPD? Identificación del protocolo: _____ | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| ¿Se verificó que la propuesta no tenga naturaleza contractual (contrato de colaboración pública-privada)? | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| ¿Se verificó que conceptualmente se trate de una APPD y no una APP? | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| ¿Se han definido objetivo general y específicos relacionados con los ODS y el PND para la APPD? | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> N/A |
| Proponente(s) inicial de la APPD (Indicar nombre de la (s) organizaciones: | |

| 2. Aplicación de Guía Metodológica | |
|---|---|
| Fase 1: Propuesta de APPD. | |
| ¿Se identificaron las necesidades de una población meta? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se examinó el marco estratégico de los socios públicos de la APPD (PND, PAO/POI)? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| Respecto a los socios estratégicos privados ¿Se corroboró que la APPD coincida con acta constitutiva, estatutos, planes de negocio y/o políticas de responsabilidad social empresarial? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se identificaron los interesados relevantes para la APPD completando la matriz de evaluación? Identificación de la matriz completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se completó el formato "registro de interesados"? Identificación de la matriz completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se valoró el poder influencia de los interesados mediante la matriz respectiva? Identificación de la matriz completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se seleccionaron los socios estratégicos a partir de listado de interesados? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se completó la tabla registro de socios estratégicos? Identificación de la tabla de registro completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |

| Fase 2. Viabilidad de la APPD | |
|---|---|
| Alcance | |
| ¿Se logra describir detalladamente el proyecto de APPD, sus entregables, sean estos productos o servicios? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se elaboró una EDT? Identificación de la EDT elaborada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Cada entregable cuenta con requisitos y especificaciones, los cuales se documentan en la matriz correspondiente? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |

| | |
|--|---|
| Identificación de la matriz completada: _____ | |
| Proyección de Recursos | |
| Se documentó en una matriz: Listado de recursos por socio estratégico, fuente, limitaciones de disponibilidad. Identificación de la matriz completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Para el recurso humano se estableció una breve descripción de su rol? Identificación de la matriz completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| Cronograma base | |
| ¿Se definieron las actividades utilizando como guía la EDT? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se estableció una secuencia de actividades? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se creó un modelo de programación para la ejecución de la APPD que permita elaborar en un futuro el cronograma de la APPD? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se completó matriz que resuma: ¿Fases, entregables e hitos? Identificación de la matriz completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| Sostenibilidad económica | |
| ¿Se establecieron los costos probables de materiales, equipamiento, tecnología, trabajo directo y otros? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se establecieron contingencias y reservas de gestión? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se logra determinar la fuente de financiamiento de cada costo? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se completó matriz que permita documentar las tres preguntas anteriores? Identificación de la matriz completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| Calidad | |
| ¿La futura APPD cuenta con una propuesta de política de calidad que se relaciona con los principios de legalidad, eficiencia y eficacia, rendición de cuentas y derecho al desarrollo? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se establecieron métricas para corroborar que los entregables incorporen esas políticas? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| Comunicación y rendición de cuentas | |
| ¿Se enunció una estrategia de comunicaciones, según población meta, recursos, restricciones? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |

| | |
|---|---|
| ¿Se esbozó un esquema de plan de comunicaciones que incluya: Requisitos de comunicación, información a comunicar, personas responsables, ¿métodos y medios para divulgar información? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| Riesgos | |
| ¿Se identificaron riesgos, características y fuentes, se registraron de forma clara en la matriz? Identificación de la matriz completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se evaluó la probabilidad de ocurrencia e impacto aplicando la tabla correspondiente? Identificación de la tabla completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se planificó la respuesta a los riesgos? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se identificó cuál de los socios estratégicos asumirá cada uno de los riesgos y se completó la correspondiente matriz? Identificación de la matriz completada: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |

| | |
|--|---|
| Fase 3. Plan de formalización de la APPD. | |
| ¿Se elaboró acta constitutiva para la APPD? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿El acta indica al menos: propósito, objetivos, entregables, interesados, ¿restricciones, recursos financieros, cronograma base, requisitos y autoridades de aprobación? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿Se analizó la mejor figura legal para formalizar la APPD? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |
| ¿En caso de que se decidiera suscribir un convenio existe claridad del contenido mínimo de este y se cuenta con los insumos para su redacción? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO N/A |

| | |
|--|---|
| 5 Otros aspectos para tener en cuenta: | |
| ¿Se ha definido un plazo de ejecución total de la APPD y se cuenta con una fecha inicial prevista? | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI NO N/A |
| ¿Se elaboró un expediente que documente los antecedentes sobre cada uno de los aspectos relevantes de planificación contenidos en las distintas fases de la guía metodológica? Identificación del expediente: _____ | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> SI NO N/A |

| | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Indicar lugar y responsable de custodiar el expediente correspondiente: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> SI |
| | NO | N/A | |

| |
|-------------------------|
| 6 Observaciones: |
|-------------------------|

NOTA: N/A = No aplica

4.3.4 Instrucciones para el uso de la Lista de Chequeo

La lista de chequeo propuesta permite una verificación de cumplimiento de cada uno de los apartados de la guía metodológica para la Planificación de APPD, específicamente para dar cumplimiento al protocolo al que hace referencia el artículo 6 del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN.

La Lista de chequeo consta de una serie de preguntas divididas en varios apartados. Para cada pregunta se ofrece la posibilidad de indicar SI, NO o N/A (no aplica). En los casos en que se marque la casilla N/A será necesario valorar si en el apartado final de “Observaciones” es necesario consignar por qué ese requisito no aplica, con el fin de no dejar fuera del análisis aspectos que pueden ser importantes.

En algunos de los ítems encontrará un espacio para colocar la identificación de la matriz o tabla utilizada para documentar algunos de los requisitos. En dichos espacios se colocará el número identificador que se le ha asignado a cada una de esas matrices o tablas para que sea fácilmente identificable en el expediente.

El primer apartado llamado “Valoración normativa inicial” se recomienda que sea llenado teniendo a la mano la tabla 7 “Requisitos legales para APPD en Costa Rica” ya que en dicha tabla se establece cuáles son los artículos constitucionales, legales o reglamentarios que justifican cada requisito.

Posteriormente, en el orden que se ha establecido en la guía metodológica se irán contestando cada una de las preguntas para las tres fases de Planificación de la Alianza: la propuesta inicial, el estudio de viabilidad y la formalización. Cada uno de los pasos de la guía permiten cumplir con la parte de Planificación de la APPD respecto al Protocolo de Gestión de APPD que refiere el artículo 6 del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN.

En el apartado de Observaciones podrán consignarse cualquiera que resulte de la aplicación de la lista de chequeo, especialmente particularidades, limitaciones o modificaciones en la aplicación de la guía metodológica.

Conclusiones

1. Los supuestos establecidos al formular el acta constitutiva de este PGF se cumplieron en su totalidad, excepto que no se tuvo acceso a un respaldo documental sobre el origen del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN, motivo por el cual se trabajó únicamente sobre la base del texto publicado y vigente; lo que desde el punto de vista legal es suficiente y no representa ninguna desmejora en el cumplimiento de los objetivos trazados.
2. Costa Rica tiene un marco normativo fuerte que sustenta la obligación de las instituciones públicas en brindar servicios públicos y satisfacer el interés de la colectividad de manera eficiente y eficaz, continua y rindiendo cuentas sobre sus acciones, lo que es propio de un estado social de Derecho. Este marco normativo se integra con las distintas modalidades de gestión disponibles para proyectos públicos: contratación administrativa, cooperación interinstitucional y alianzas público-privadas.
3. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los resultantes ODS implican para los países el establecimiento de acciones en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, para asegurar el derecho de toda persona al desarrollo. En Costa Rica, el Decreto Ejecutivo 40933-MEIC-MIDEPLAN materializa una posibilidad de llevar a la práctica esa aspiración y mandato.
4. El Decreto Ejecutivo 40933-MEIC MIDEPLAN marca un hito en la evolución de los sistemas de gestión de proyectos en la administración, alejándose de lo tradicional y proponiendo que actores públicos y privados se sumen al cumplimiento de los ODS, compartiendo metas, riesgos y gastos. El componente del derecho al desarrollo es fundamental en la implementación de las APPD.

5. Para que el decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN pueda aplicarse bajo la metodología propuesta es necesario verificar que el proyecto a ejecutar sea propio de una relación de APPD: que contribuya a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que reúna a múltiples actores bajo relaciones horizontales no contractuales, con roles variados y distribución de responsabilidades y que no implique relaciones contractuales.
6. El Decreto 40933-MEIC MIDEPLAN establece una serie de requisitos que se unen a los generales establecidos constitucional y legalmente (aplicables a las APPD) que deben cumplirse para poder formalizar una APPD. Se enfoca en la existencia de un marco estratégico que impacte en alguno de los ODS y coloca de forma relevante dos temas: la planificación y formulación de proyectos conjuntos de mediano y largo plazo y la comunicación de resultados.
7. El Decreto 40933-MEIC MIDEPLAN permite un enfoque innovador al trabajo conjunto entre organizaciones públicas y privadas; sin embargo su escasa difusión y la inexistencia de una sistematización dirigida a cómo plantear los proyectos de APPD para ser aprobados por las respectivas autoridades y puestos en práctica, han hecho que las bondades que ofrece la figura legal sea desaprovechada, lo que contribuye a la percepción negativa reflejada en los estudios realizados en los últimos años (por ejemplo los estudios de *Infrascopio*) que reflejan cierta desconfianza en las relaciones entre sector público y privado para la ejecución de proyectos.
8. La propuesta de metodología que contiene este PGF permite no solamente sistematizar el camino “paso a paso” para formular una APPD, de cara a su presentación y aprobación ante las autoridades decisoras en este tipo de iniciativas sino que ofrece una forma segura de que la administración pública involucrada sustente sus actos y

gastos de manera suficiente y dirija sus esfuerzos conscientemente al cumplimiento de un cronograma y de un plan concreto, evitando riesgos innecesarios en caso de que el proyecto sea aprobado y la APPD se ponga en marcha.

9. Para la elaboración de la guía metodológica se han utilizado las buenas prácticas de la Guía PMBOK (PMI, 2017) para la fase de planificación en la que se identifica el problema por solventar, se determinan las partes interesadas, se definen los objetivos del proyecto, alcance, recursos y las principales tareas. Se ha considerado que las buenas prácticas, herramientas y procesos a seguir de acuerdo con dicho estándar se ajustan a los requerimientos y aspiraciones del Decreto Ejecutivo 40933-MEIC-MIDEPLAN, para lo cual se utilizó como referencia los grupos de procesos de iniciación y planificación contemplados en la Guía PMBOK.
10. En cuanto a las diez áreas de conocimiento contempladas en la Guía PMBOK, la metodología propuesta contempló la mayoría, salvo: gestión de costos, gestión de adquisiciones, gestión de calidad, gestión de riesgos; áreas sobre las cuales se hacen algunas aproximaciones ajustadas a los requerimientos de formulación de un proyecto establecidas por el Decreto Ejecutivo 40933-MEIC-MIDEPLAN.
11. La plantilla de planificación de proyectos es un instrumento complementario de la metodología, en el tanto permite visualizar en una sola herramienta cada uno de los aspectos a considerar en la planificación de la APPD, bajo los estándares y buenas prácticas de la Guía PMI y teniendo como referente los requisitos legales identificados para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN.

12. La lista de chequeo ofrecida facilita la verificación de cada uno de los requisitos a tomar en cuenta para la planificación y formulación de la APPD, partiendo de que se han aplicado cada una de las fases y actividades contenidas en la guía metodológica.

Recomendaciones

1. La formulación de esta guía metodológica pretende estar al alcance de cualquier persona familiarizada con proyectos público-privados, sin que se requieran conocimientos técnicos especializados para su aplicación; sin embargo, la posibilidad de que un Director de Proyecto pueda estar involucrado desde la fase de formulación de las APPD, y de existir los recursos para ello, puede agilizar y agregar valor a la iniciativa, permitiendo que un líder con formación en administración de proyectos desarrolle y/o capacite a los equipos de trabajo.
2. Los requerimientos legales recopilados se ajustan al Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN y normativa conexas. En vista de que la normatividad en el tiempo cambia, la metodología y herramientas incluidas están sujetas a su respectiva actualización.
3. Se recomienda que la metodología de planificación de proyectos APPD que se plantea en este PFG se utilice como mecanismo para vincular las nuevas tendencias de gestión pública con los principios y buenas prácticas de la Guía PMBOK, adaptando lo necesario para constituir el protocolo al que refiere el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN, teniendo en cuenta las particularidades de cada institución pública.
4. Es pertinente que las organizaciones privadas conozcan y entiendan los alcances del Decreto N.40933-MEIC-MIDEPLAN con el fin de que, cuando se les solicite ser socios

estratégicos de un proyecto de iniciativa pública; o bien, cuando sea su iniciativa proponer proyectos de mediano y largo plazo en los que se requiere trabajo conjunto con las organizaciones públicas, puedan acudir a proponer la formulación de una APPD, utilizando la metodología y herramientas desarrolladas en este PFG.

5. Es recomendable que el uso de la guía metodológica esté precedido del estudio de los conceptos básicos que se ofrecen en este PFG, referidos a la dirección de proyectos y a la normativa que sustenta el trabajo conjunto entre socios privados y públicos para desarrollar proyectos que impacten el derecho al desarrollo; específicamente la contribución a los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU.
6. Cada una de las fases establecidas en la guía metodológica tiene un orden lógico y de gran importancia para la formulación de las APPD; sin embargo, se recomienda prestar especial atención a las actividades establecidas que responden al buen uso de los recursos públicos y a la rendición de cuentas y transparencia; teniendo en cuenta que la base legal sobre la que descansan las APPD se enfoca en estos aspectos.
7. Si bien la guía metodológica propuesta, las tablas de trabajo, la plantilla de planificación de proyectos y la lista de verificación contenidas en este PFG son aplicables a cualquier proyecto de APPD; debe tenerse en cuenta la naturaleza jurídica y el marco legal propio de cada uno de los socios, para cada caso en particular, para realizar los ajustes que eventualmente sean necesarios, en cumplimiento de dicha normativa; por ejemplo al decidir cuál será el instrumento legal de formalización de la respectiva APPD.
8. Una vez formulada la APPD y formalizada legalmente se recomienda tener en cuenta los procesos que no fueron parte de los objetivos de la presente guía: ejecución, monitoreo y control y cierre en las áreas de conocimiento estudiadas; así como los

correspondientes al área de conocimiento de integración, de acuerdo con la Guía PMBOK, lo que permitirá una gestión sana durante todo el ciclo de vida de la APPD.

Lista de Referencias

- Abreu, José (2014). *El método de la investigación*. Recuperado el 05 de junio de 2021.
[http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf)
- Arroyo, Jennifer (2018). El principio de rendición de cuentas y el Estado Democrático de Derecho. *Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica*, N° 123, págs. 167-191 ISSN 2215-2377 / junio 2018. Recuperado el 01 de setiembre de 2021.
<https://www.profesorajenniferarroyo.com/images/cuentas.pdf>
- Azuero, Ángel (2019). *Significatividad del marco metodológico en el desarrollo de proyectos de Investigación*. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*. Año IV. Vol IV. N°8. Recuperado el 05 de junio de 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.35381/r.k.v4i8.274>
- Béjar, Luis José (2013) Las asociaciones públicas privadas en México. *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*. Tomo II. Adrus Editores. p.281-298.
- BID (2017). Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. *Infrascopio*. Nueva York, Estados Unidos.
- BID (2017). Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. *Infrascopio*. Nueva York, Estados Unidos.
- Defelippe, 2. 2014. El principio de legalidad en la actividad de la administración pública dictamen jurídico y control de convencionalidad, *RED Sociales*, 2: 174-187. Recuperado el 02 de setiembre de 2021. http://www.redsocialesunlu.net/wp-content/uploads/2014/08/RSOC002_10-EI_principio_de_la_Legalidad-DEFELLIPE.pdf
- Durán, Víctor (2001). Estado social de derecho, democracia y participación. Ponencia realizada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos, Valle

- de Bravo, México, 22-25 de abril de 2001. Recuperado el 1 de setiembre de 2021.
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/44/Estado_Social_de_Derecho,_Democracia_y_Participaci%C3%B3n.pdf
- Engel, Eduardo (2014) *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Harvard Business School Publishing Corporation (2019). *Gestión de proyectos*. Reverté, Barcelona, España.
- La Fuente y Marín (2008) metodologías de investigación en las ciencias sociales. Revista EAN No 64: setiembre-diciembre. Recuperado el 06 de junio 2021.
<https://journal.universidadean.edu.co/index.php/Revista/article/view/450/442>
- Lledó, P. (2017). *Director de proyectos: Cómo aprobar el examen PMP sin morir en el intento*. 6ta ed, Estados Unidos.
- Maranto y González (2015). *Fuentes de información*. Recuperado el 06 de junio de 2021
<https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/16700/LECT132.pdf>
- Matamoros Carvajal, G. (2020). *Viabilidad de las asociaciones público-privadas en la infraestructura social (APPIS) en Costa Rica*. Recuperado el 17 de mayo 2021.
<https://dspace.ulead.ac.cr/repositorio/handle/123456789/111>
- Matias, Sergio (2014). Los Servicios Públicos como Derechos Fundamentales. *Revista Derecho y Realidad*, N24, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UPTC, Colombia.
Recuperado el 02 setiembre, 2021. [Vista de Los servicios públicos como derechos fundamentales \(uptc.edu.co\)](https://www.uptc.edu.co/revista-derecho-y-realidad/los-servicios-publicos-como-derechos-fundamentales)

Ministerio de Educación Pública y Fundación Aliarse (2018). *Guía de formación de alianzas público-privadas para el desarrollo*. Recuperado el 17 de mayo de 2021.

<https://mep.go.cr/sites/default/files/daic/guia-mep-aliarse-oei.pdf>

Ministerio de Planificación y Ministerio de Hacienda (2020). *Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2020*. Recuperado el 17 de mayo de 2021.

https://www.hacienda.go.cr/docs/5cd1ff4b8bba0_Lineamientos%202020%20MH-MIDEPLAN.pdf

Mulcahy, Rita (2021). Preparación para el Examen PMP. RCM Publicaciones.

ONGAWA Ingeniería para el Desarrollo Humano (2016). *Guía de facilitación para identificar y gestionar alianzas públicas privadas para el desarrollo (APPD)*. Recuperado el 17 de mayo 2021. <https://centrors-ca.org/proyecto/28/guia-de-facilitacion-para-identificar-y-gestionar-alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo/>

Organización Internacional del Trabajo, OIT, (2008) *Asociaciones Público-Privadas*. Recuperado el 17 de mayo de 2021. https://www.ilo.org/gb/WCMS_090614/lang--es/index.htm

Pérez Garzón, Carlos (2019). ¿Qué es justicia social? Una nueva historia de su significado en el discurso jurídico. *Revista Derecho Estado* No.43 Bogotá May/Aug. 2019. Recuperado el 01 de setiembre de 2021. <https://doi.org/10.18601/01229893.n3.04>

PMI. (2001). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*.

- PMI. (2017). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos. Guía de PMBOK*. 6ª ed, Project Management Institute. Estados Unidos.
- Ramírez, Mario. (2010). Los Servicios Públicos en la Legislación Actual. *Revista de Ciencias Jurídicas*, N. 122, mayo-agosto 2010.
- Recursos en Project Management (2020). *Metodología, procesos y herramientas*. Recuperado el 05 de junio de 2020 <https://www.recursosenprojectmanagement.com/metodologia-proceso-y-herramientas/>
- Romanos, Susana (2015). Guía de fuentes de información especializadas. 2ª edición, Grebid, Buenos Aires. Recuperado el 05 de junio de 2021 http://biblio.colmex.mx/curso_investigacion_documental/Gu%C3%ADa%20de%20fuentes.pdf
- Romero Antola, M. (2018). Los principios del derecho como fuente del derecho. *Lumen*, (9), 157-164. Recuperado el 01 de setiembre de 2021. <https://doi.org/10.33539/lumen.2013.n9.517>
- Romero Pérez, J (2015). Consideraciones sobre la asociación público-privada. *Revista de Ciencias Jurídicas* N.137. Recuperado el 17 de mayo 2021. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/21973>
- Salinero (S. F). Gestión de proyectos en la Administración Pública. Recuperado el 1 de junio de 2020 de <https://salineropampliega.com/2014/11/gestion-de-proyectos-en-la-administracion-publica.html>
- Tamayo y Tamayo. (2012) *El Proceso de la Investigación Científica*. Limusa Noriega Editores. 4ta Edición. Méx

Anexos

Anexo 1: Acta (Chárter) del PFG

| Fecha | Nombre de Proyecto |
|---|---|
| 16 de mayo 2021 | Propuesta de metodología de gestión de proyectos en la planificación de alianzas público- privadas para el desarrollo, en el marco del decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN. |
| Areas de conocimiento / Procesos: | Area de aplicación (Sector / Actividad): |
| <p>Grupos de Procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciación. • Planificación. <p>Areas de Conocimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gestión de la integración del proyecto. ✓ Gestión del alcance del proyecto. ✓ Gestión del cronograma del proyecto. ✓ Gestión de los recursos del proyecto. ✓ Gestión de las comunicaciones del proyecto. ✓ Gestión de los interesados del proyecto. | El área de aplicación es el Sector Público y sus socios estratégicos de ámbito privado. |
| Fecha de inicio del proyecto | Fecha estimada de finalización del proyecto |
| Mayo 2021 | Octubre 2021 |

| Objetivos del proyecto (general y específicos) |
|--|
| <p>Objetivo general:</p> <p>Diseñar una metodología de gestión de proyectos para cumplir con las exigencias legales del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN, que permita la planificación de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD).</p> <p>Objetivos específicos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Detallar los requerimientos legales establecidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN para delimitar la metodología a proponer. 2. Desarrollar una guía metodológica para lograr una planificación exitosa de los proyectos de APPD, de acuerdo con las buenas prácticas resumidas en la Guía del PMBOK (PMI, 2017). 3. Generar una plantilla de planificación de proyectos para cumplir requerimientos del artículo 6 “Protocolo de APPD” del Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN. |
| Justificación o propósito del proyecto (Aporte y resultados esperados) |
| <p>En el año 2018 el Gobierno de Costa Rica (Poder Ejecutivo) establece el decreto 40933, para el desarrollo de Alianzas Público-Privadas, firmado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC).</p> <p>Bajo esta figura jurídica se dictan las pautas gubernamentales para el desarrollo de proyectos en los que capital económico o humano privado trabajarán con las instituciones públicas, garantizando así transparencia y fomento de actividades que impacten positivamente a la sociedad.</p> <p>Este instrumento jurídico para el desarrollo de alianzas, establece en su artículo</p> |

número 6, la obligatoria implementación de un protocolo que, al ser analizado, corresponde a la etapa de planificación de todo proyecto. Este trabajo establecerá la metodología propuesta para la planificación de estos proyectos y aportará un instrumento práctico (plantilla) que asegure su cumplimiento.

Con la propuesta se asegura no solo el cumplimiento de las disposiciones legales del decreto, sino también se espera que facilite la formulación de APPD que tengan un impacto real en las metas de los planes nacionales de desarrollo y los ODS, que fue uno de los motivos de emisión del decreto.

Descripción del producto o servicio que generará el proyecto – Entregables finales

- Listado de requerimientos legales contenidos en el Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN y en la demás normativa complementaria.
- Guía metodológica de planificación para proyectos APPD: Desarrolla la metodología con base en la investigación realizada para el PFG apegada al estándar PMI.
- Plantilla del Protocolo APPD: Establece en un formato sencillo la manera de planificar una APPD de acuerdo a las exigencias legales del Decreto 40933-MEIC MIDEPLAN (artículo 6)

Supuestos

- EL Decreto Ejecutivo 40933 (2018) se mantendrá vigente y, sin cuestionamientos de Constitucionalidad.
- No se emitirán nuevas leyes que obliguen a domidificar el decreto ejecutivo

40933.

- Se tendrá acceso al respaldo documental que dio origen al decreto 40933 (Estudios Técnicos)
- Se cuenta con los recursos materiales y humanos para el desarrollo de la metodología.
- Se contará con la posibilidad de consultar el criterio técnico de expertos acerca de la formulación de APPD (Alianzas Público Privadas para el Desarrollo)

Restricciones

- El tiempo de finalización del proyecto es limitado a 5 meses.
- No se cuenta con experiencia en el desarrollo de metodología basadas en las buenas prácticas de gestión de proyectos según la Guía del PMBOK (PMI, 2017).
- Existen pocos antecedentes de APPD ya que las alianzas realizadas en el país se refieren a proyectos de infraestructura.
- Actualmente la Dirección de Alianzas Público Privadas de Ministerio de Hacienda, trabaja únicamente con alianzas de construcción y desarrollo de infraestructura.
- Resistencia que pueda presentarse de la empresa privada, para trabajar con la institucionalidad pública, por creciente percepción de corrupción.

Identificación riesgos

- Si el decreto ejecutivo 40933 es impugnado de inconstitucionalidad podría implicar la no aplicación de la norma, con lo que perdería sentido elaborar la

metodología propuesta.



- Si el decreto ejecutivo 40933 es modificado en su contenido, podría hacer que se requiera modificar la metodología propuesta, variando así el alcance.
- Si no se tiene acceso a criterio experto sobre formulación de APPD podrían cometerse errores en la propuesta de los entregables y su utilidad práctica.
- Si existen atrasos en la aprobación de los avances del PFG, podría perderse la oportunidad de finalizar la propuesta metodológica según los plazos propuestos.
- Si existen dificultades para acceder a los antecedentes y respaldo técnico de decreto 40933 podría existir carencia de datos importantes para la propuesta, impactando el alcance del proyecto.

Información Histórica Relevante

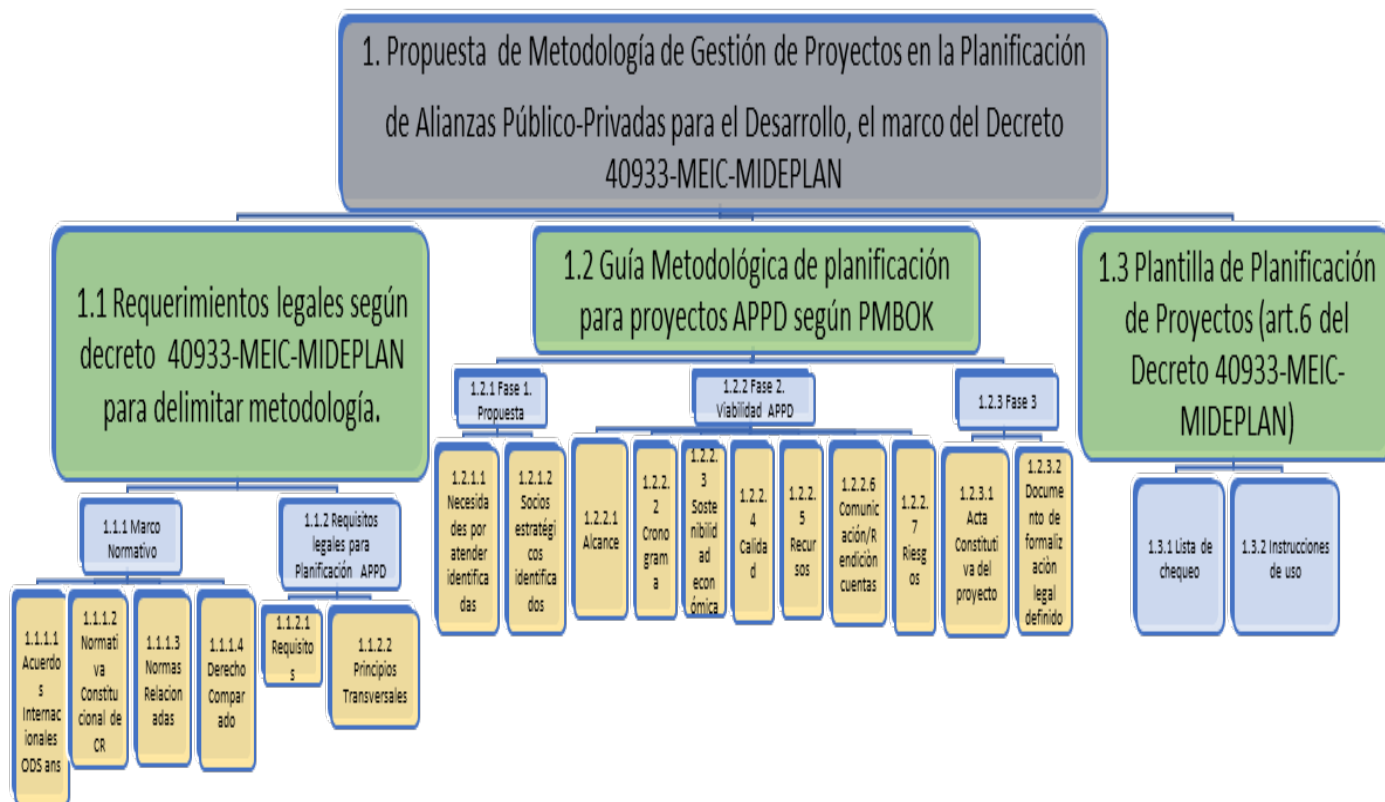
Costa Rica ha desarrollado varias Alianzas Público Privadas, por ejemplo la administración del aeropuerto Juan Santamaría (Gestión interesada) y Construcción y Administración de Ruta 27; sin embargo no había desarrollado formalmente alianzas tendientes a proyectos de desarrollo social y humano hasta el año 2020 que se firmó una APPD entre Ministerio de Cultura y Juventud y la Fundación Parque la Libertad para el desarrollo de un espacio de desarrollo humano cuyo objeto principal no es la edificación de infraestructura; siendo este el único antecedente de aplicación del decreto 40933-MEIC MIDEPLAN que había sido emitido desde el 2018. La principal dificultad enfrentada fue la carencia de una metodología clara para planificar la alianza y así concretarla.

Identificación de grupos de interés (involucrados)

| Involucrados Directos: Ministerio de Planificación Nacional y Ministerio de Economía, Industria y Comercio. | | |
|---|-----------------|-----------------|
| Involucrados Indirectos: Fundación ALIARSE | | |
| Presupuesto | | |
| Horas Hombre (estudiante): 300 horas Costo: \$3600 | | |
| Seminario Graduación: Costo: \$500 | | |
| Impresión de documentos y empastes: Costo: \$50 | | |
| Total: \$4150 | | |
| Principales hitos y fechas | | |
| Nombre del Hito | Fecha de Inicio | Fecha Final |
| Presentación del Charter y EDT del PFG | 10 de mayo | 18 de mayo |
| Elaboración de la Introducción y Cronograma del PFG | 17 de mayo | 25 de mayo |
| Redacción de Marco Teórico | 24 de mayo | 01 de junio |
| Redacción de Marco Metodológico | 31 de mayo | 08 de junio |
| Resumen Ejecutivo, Bibliografía, Chárter firmado. | 07 de junio | 15 de junio |
| Desarrollo de PFG con tutor | 22 de junio | 22 de setiembre |

| | | |
|---|--|----------------|
| Revisión de PFG- Lectores | 23 de setiembre | 23 de octubre |
| Correcciones a PFG | 24 de octubre | 28 de octubre |
| Defensa PFG | 29 de octubre | 2 de noviembre |
| Director de proyecto: Tony Porras Mora | Firma:  | |
| Autorización de: | Firma:  | |

Anexo 2: EDT del PFG



Anexo 3: CRONOGRAMA del PFG

| ID | Task Mode | Task Name | Duration | Start | Finish | May | | Jun | Q |
|----|-----------|---|-----------|--------------|--------------|-----|--|-----|---|
| 1 | | Cronograma PFG | 115 days | Sat 31/7/21 | Thu 23/12/21 | | | | |
| 2 | | 1. Tesina | 114 days? | Sun 1/8/21 | Thu 23/12/21 | | | | |
| 3 | | 1.1 Indicaciones del Tutor | 1 day | Sun 1/8/21 | Sun 1/8/21 | | | | |
| 4 | | 1.2 Entregables y revisiones | 76 days | Tue 3/8/21 | Mon 8/11/21 | | | | |
| 5 | | 1.2.1 Entregable 1: Detalle de requerimientos legales Decreto 40933-MEIC-MIDEPLAN | 14 days | Tue 3/8/21 | Fri 20/8/21 | | | | |
| 6 | | 1.2.2 Entregable 2: propuesta de guía metodológica para planificación de APPD | 11 days | Sat 21/8/21 | Fri 3/9/21 | | | | |
| 7 | | 1.2.3 Entregable 3: plantilla planificación de proyectos | 11 days | Sat 4/9/21 | Fri 17/9/21 | | | | |
| 8 | | 1.3 Ajustes y verificación | 17 days | Sat 18/9/21 | Sat 9/10/21 | | | | |
| 9 | | 1.4 Entrega Final PFG | 13 days | Mon 11/10/21 | Wed 27/10/21 | | | | |
| 10 | | 2. Lector 1 | 10 days | Thu 28/10/21 | Mon 8/11/21 | | | | |
| 11 | | 2.1. Revisión PFG | 9 days | Wed 27/10/21 | Sat 6/11/21 | | | | |
| 12 | | 2.2 Envío de Informe de lectura | 1 day? | Mon 8/11/21 | Mon 8/11/21 | | | | |
| 13 | | 3. Lector 2 | 10 days? | Tue 9/11/21 | Sat 20/11/21 | | | | |
| 33 | | 3.1 Revisión PFG | 9 days | Sun 7/11/21 | Wed 17/11/21 | | | | |
| 34 | | 3.2 Envío de Informe de lectura | 1 day | Fri 19/11/21 | Fri 19/11/21 | | | | |
| 35 | | 4 Tutorías de ajuste | 22 days | Sat 20/11/21 | Thu 16/12/21 | | | | |
| 36 | | 4.1 Informe de Revisión y corrección a l | 10 days | Mon 22/11/21 | Fri 3/12/21 | | | | |
| 37 | | 4.2 PFG corregido enviado a lectores | 1 day | Sat 4/12/21 | Sat 4/12/21 | | | | |

| | | | | |
|--|-----------------|-----------------------|--------------------|--|
| Project: Project cronograma fin Date: Sat 9/10/21 | Task | Inactive Summary | External Tasks | |
| | Split | Manual Task | External Milestone | |
| | Milestone | Duration-only | Deadline | |
| | Summary | Manual Summary Rollup | Progress | |
| | Project Summary | Manual Summary | Manual Progress | |
| | Inactive Task | Start-only | | |
| Inactive Milestone | Finish-only | | | |

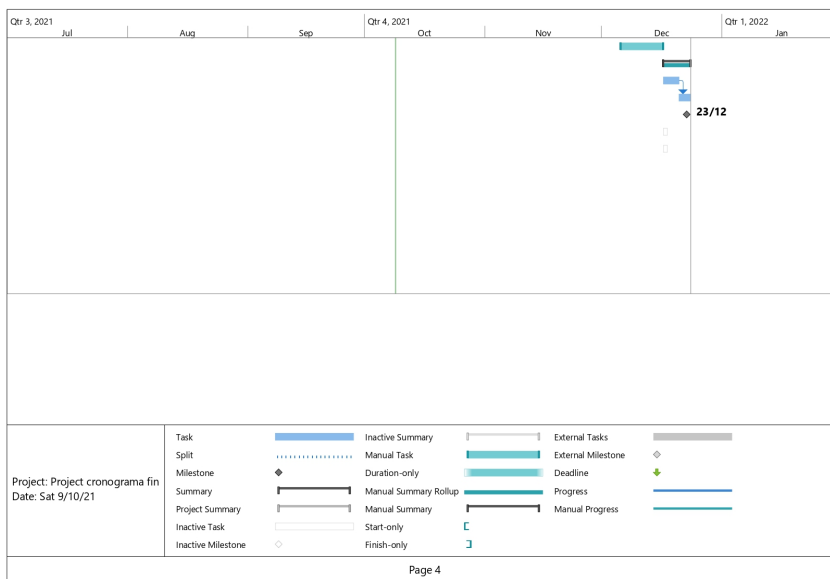
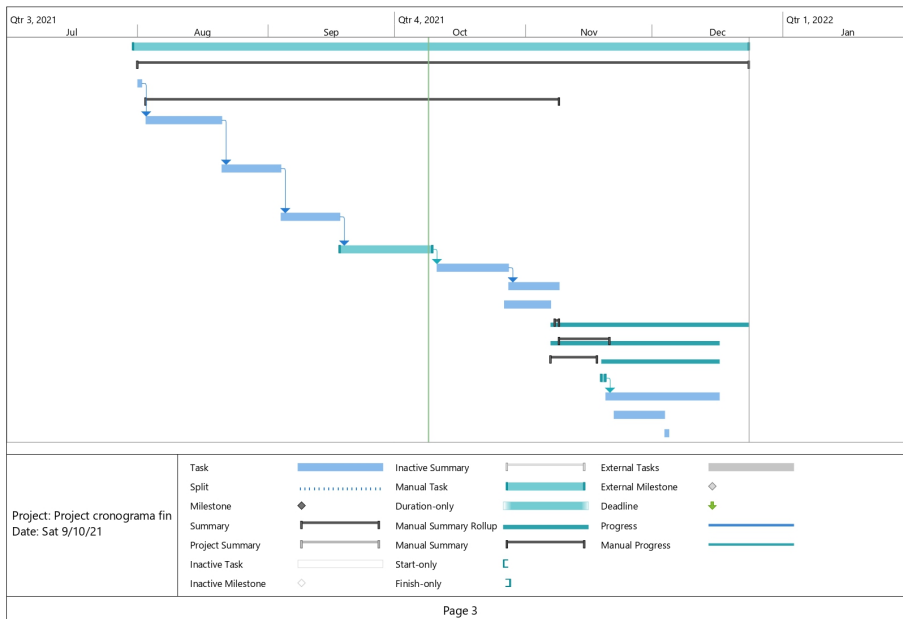
Page 1

| ID | Task Mode | Task Name | Duration | Start | Finish | | |
|----|-----------|----------------------------------|----------------|---------------------|---------------------|-----|-----|
| 38 | | 4.3 Segunda revisión de lectores | 10 days | Mon 6/12/21 | Thu 16/12/21 | May | Jun |
| 39 | | 5 Evaluación | 5 days? | Fri 17/12/21 | Thu 23/12/21 | | |
| 40 | | 5.1 Aprobación Lectores | 2 days | Fri 17/12/21 | Mon 20/12/21 | | |
| 41 | | 5.2 Calificación | 3 days | Tue 21/12/21 | Thu 23/12/21 | | |
| 42 | | 5.3 Aprobación Final del PFG | 0 days | Thu 23/12/21 | Thu 23/12/21 | | |

Project: Project cronograma fin
Date: Sat 9/10/21

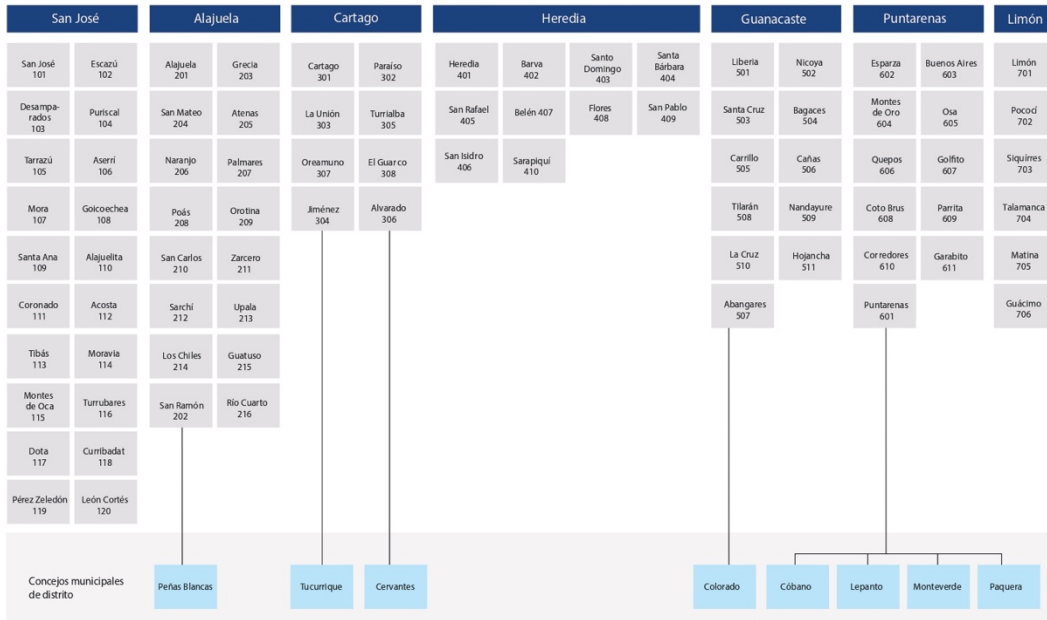
| | | | |
|--|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Task Split Milestone Summary Project Summary Inactive Task Inactive Milestone | <ul style="list-style-type: none"> Inactive Summary Manual Task Duration-only Manual Summary Rollup Manual Summary Start-only Finish-only | <ul style="list-style-type: none"> External Tasks External Milestone Deadline Progress Manual Progress | |
|--|---|--|--|

Page 2



Anexo 4: Reproducción de la Figura 1 en mayor tamaño.

Administración Descentralizada Territorial



Fuente: Área de Modernización del Estado, Mideplan. Julio 2021