



**GUÍA INSTITUCIONAL PARA EL DISEÑO DE ALIANZAS PÚBLICO – PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
2023**



Contenido

Abreviaturas	4
Introducción.....	5
Objetivo y ejes estratégicos de la Municipalidad de Montes de Oca.....	6
Marco conceptual.....	7
¿Qué es una alianza público-privada para el desarrollo (APPD)?	7
Sectores que conforman una APPD:.....	9
Principios de las APPD:.....	11
¿Cuáles son los tipos de APPD existentes?	13
APPD de servicios:.....	14
APPD transaccionales:	14
APPD integrativas:	14
APPD estrella:.....	14
APPD transformacionales:.....	14
Diferencia con las asociaciones público-privadas (APP):.....	16
Marco legal para la Municipalidad de Montes de Oca para la formalización de las APPD:	18
Ordenamiento jurídico de las municipalidades en relación con las APPD:.....	18
Normas habilitantes para la Municipalidad de Montes de Oca para el desarrollo de APPD:.....	22
Instrumentos legales para las APPD:	25
Cartas de Entendimiento	25
Convenios de Cooperación.....	26
Lineamientos para un Convenio de Cooperación en el desarrollo de una APPD:.....	28
Recomendaciones del marco legal:.....	29
Procedimiento interno de la Municipalidad de Montes de Oca para la gestión de APPD (PDM-03 Alianzas PúblicoPrivadas para el Desarrollo)	32
Responsables claves para la gestión de APPD:.....	32
Flujograma del procedimiento:.....	33
Consideraciones del procedimiento interno de gestión de APPD:	37
Etapas claves en la formación de APPD	37

Alcance: identificación del problema o necesidad.....	38
Mapeo de actores.....	39
Objetivo.....	40
Recursos.....	40
Estructura de gobernanza.....	40
Comunicación.....	41
Herramientas claves para el procedimiento de formación de APPD.....	42
Formularios y plantillas del proceso de formación de APPD:.....	42
1. Alcance (FORMULARIO):.....	42
2. Mapeo de actores (PLANTILLA):.....	44
3. Objetivo (PLANTILLA):.....	46
4. Mapeo de recursos (PLANTILLA).....	47
5. Estructura de gobernanza (FORMULARIO).....	48
6. Comunicación (FORMULARIO).....	50
Consideraciones finales.....	51
Bibliografía.....	52
Control de Versiones.....	54

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1.	Área de interés común.....	8
Ilustración 2.	Principios de las APPD.....	12
Ilustración 3.	Continuo en las relaciones entre organizaciones.....	13
Ilustración 4.	Tipología de las APPD.....	15
Ilustración 5.	Diferencias entre las APPD y las APP.....	17
Ilustración 6.	Lineamientos para Convenio de Cooperación para una APPD.....	28
Ilustración 7.	Aspectos por considerar en un acuerdo de gobernanza.....	29
Ilustración 8.	Áreas claves para la gestión de alianzas.....	32

Abreviaturas

APP: Asociaciones Público-Privadas

APPD: Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo

CGR: Contraloría General de la República

CM: Código Municipal

LCA: Ley de Contratación Administrativa

LGAP: Ley General de Administración Pública

MMO: Municipalidad de Montes de Oca

PEM: Plan Estratégico Municipal

PAO: Plan Anual Operativo

PT: Plan de Trabajo

RLCA: Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa

Introducción

Las alianzas son relaciones entre organizaciones de diferentes sectores que combinan recursos y competencias, y comparten riesgos para el logro de objetivos comunes. Partiendo de este principio y en el marco del proceso de elaboración de la *Guía para el Diseño de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo de la Municipalidad de Montes de Oca*, es clave conocer las diferentes perspectivas, procesos y acciones actuales que permiten gestionar las alianzas a nivel interno de la Municipalidad con el fin de que cada día sea un procedimiento que mejore, facilite y articule.

Bajo esta línea de acción, el objetivo de este procedimiento es fortalecer las capacidades institucionales de la Municipalidad de Montes de Oca para el diseño y gestión de alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) en pro de potenciar la colaboración entre actores clave para el cantón.

Como primera fase se realizó el diagnóstico para comprender la gestión actual de las alianzas y hacia a dónde quieren dirigirse, mapeando iniciativas, procedimientos y oportunidades. En la segunda fase, se realizó la elaboración de la Guía para el diseño de APPD con insumos recolectados del diagnóstico y del taller de co-creación con el equipo de la Municipalidad, conformado por personas de diferentes departamentos.

En el presente documento se podrá encontrar el marco conceptual de las alianzas, así como su análisis legal, procedimiento interno de la Municipalidad de Montes de Oca (MMO) y el protocolo para gestionar APPD. Además de otras consideraciones que le darán valor al proceso de mejora continua de la Municipalidad de Montes de Oca.

Objetivo y ejes estratégicos de la Municipalidad de Montes de Oca

La Municipalidad de Montes de Oca (MMO) tiene como principal objetivo ser un gobierno local conformado por un equipo de personas impulsoras del desarrollo integral y sostenible del cantón, mediante la administración y prestación de servicios óptimos.

Para lograr lo anterior, la MMO crea políticas que van ligadas a 5 ejes estratégicos:

1. Gestión de Desarrollo Institucional
2. Gestión de Ambiental Integral
3. Gestión de Desarrollo Económico y Social
4. Gestión de Ordenamiento Territorial

Dichos ejes estratégicos son las áreas de interés para la institución en la que se agrupan varios objetivos y líneas de acción que se realizan para alcanzar el desarrollo esperado en el cantón. Lo anterior se enmarca en el Plan de Desarrollo Humano Local del Cantón de Montes de Oca y en el Plan Estratégico de Desarrollo Municipal de Montes de Oca, que han sido la base para desarrollar el trabajo de la Municipalidad.

Marco conceptual

La necesidad de colaboración y de construir compromisos para superar los grandes desafíos globales es cada vez más grande, por ello propiciar las alianzas público-privadas (APPD) es clave para el desarrollo de nuestras comunidades e impulsar oportunidades que aporten al desarrollo sostenible.

A continuación, se presenta información conceptual sobre las APPD, qué son, tipos, distintos actores involucrados, acciones colaborativas y entorno para que sean exitosas. Así como la diferencia con otros abordajes que se presentan en el país en materia de alianzas.

¿Qué es una alianza público-privada para el desarrollo (APPD)?

Una alianza público-privada para el desarrollo es un *“acuerdo de cooperación para la interacción corresponsable entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, en la cual las partes comparten recursos, competencias y riesgos para el logro de objetivos comunes que contribuyan al desarrollo sostenible”* (ALIARSE, 2015).

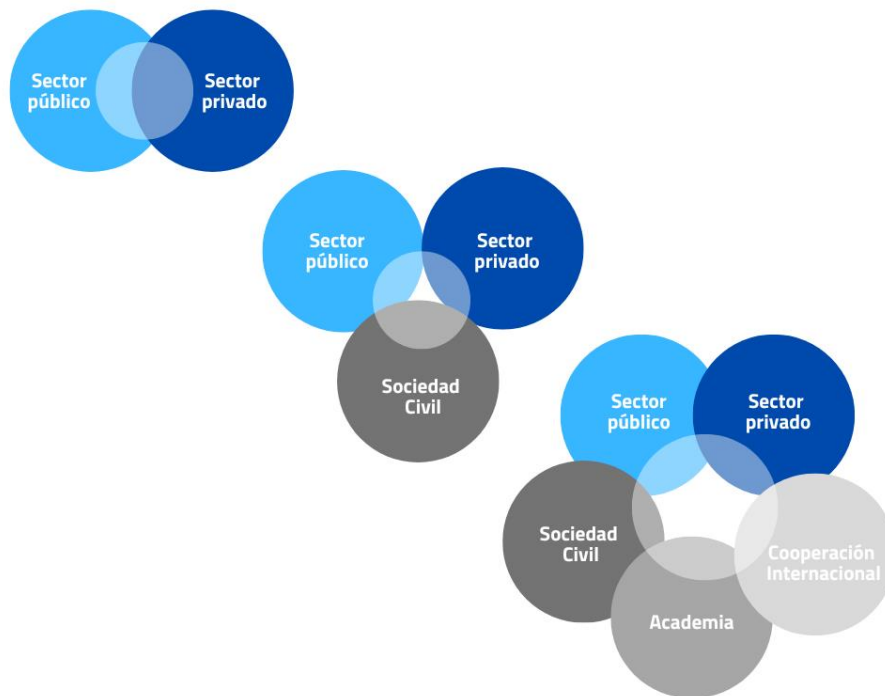
Es decir, las APPD permiten la interacción corresponsable entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas para la generación de valor que responda a las prioridades locales, nacionales y a la estrategia de desarrollo sostenible. Las APPD, a partir de lo público, contribuyen al fortalecimiento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

Este tipo de alianza propone un mecanismo innovador de colaboración, el cual rompe con la forma tradicional de cooperación, caracterizada por proyectos puntuales, de corta duración y en la que la

interrelación entre los actores es baja o nula. En su lugar, cuando se habla de APPD, se hace referencia a un proceso semi estructurado que ayuda a las personas a trabajar juntas en un problema común, durante un periodo corto o largo. Estas impulsan una lógica de intercambio, en la cual interactúan el sector público, empresa privada, organismos internacionales y grupos organizados de la sociedad civil, para así, de forma conjunta, generar valor, reducir y manejar riesgos y fortalecer la democracia y la gobernanza (ALIARSE, 2022).

Las APPD son muy diversas, en algunas ocasiones involucran dos sectores o más en el proceso. En la siguiente ilustración se presenta dicha diversidad de relaciones que pueden darse en una alianza.

Ilustración 1. Área de interés común



Fuente: ALIARSE 2022

La colaboración siempre será el principio básico de las APPD, por lo que es importante reconocer que entre diferentes sectores existen intereses, culturas, objetivos y competencias diferentes, pero que

son las áreas de interés común las que van a permitir alineación y complementariedad para potenciar el alcance de las acciones que se abordarán.

Adicionalmente es importante mencionar, que la lógica bajo la cual se sustentan las APPD tiene como punto de partida el reconocimiento de que una sola organización, sea pública o privada, no puede resolver por sí sola los complejos desafíos de nuestros tiempos, pero sí puede potenciar su capacidad para contribuir al desarrollo a través de la colaboración complementaria con otros actores. A partir de este reconocimiento, las APPD pueden ser vistas como un mecanismo novedoso para el desarrollo y se diferencian de otras formas de relacionamiento, como los proyectos y las redes, en el tanto buscan que el vínculo establecido en una primera etapa entre los actores evolucione a una relación de colaboración de mediano o largo plazo, continua y basada en la confianza.

Sectores que conforman una APPD:

Una APPD, en su esencia, se encuentra determinada por el tipo de actores que la constituyen y la dinámica de relacionamiento que se establece entre estos. Cada sector, en función de su naturaleza, tiene la capacidad de aportar diferentes recursos, competencias, experiencia y aspiraciones. Son estos elementos los que, eventualmente, pueden articularse en una alianza para el logro de un objetivo compartido. Si bien los involucrados pueden tener en común sus problemas y aspiraciones, lo que es de su interés puede ser distinto.

Comprender que existe una diversidad de sectores que podrían participar de una alianza, es clave para identificar desde donde podrán aportar y cuáles son sus beneficios.

Tabla 1. Aportes de cada sector en una APPD

SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO	SOCIEDAD CIVIL
<p>APORTES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amplia gama de activos, empresas e instituciones • Profundo conocimiento de la realidad social, provee accesos a los sectores más marginados • Visión de desarrollo sostenible • Capacidad de intervención en contextos complejos • Productor de datos e información primaria • Extensa red de contactos • Ofrece una estructura legal y brinda legitimidad • Genera el espacio necesario para que se integra a todos los agentes que pueden contribuir a una iniciativa • Identifica y brinda incentivos • Institucionaliza iniciativas (crea marcos legales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Escalabilidad, por medio de su cadena de valor, red de distribuidores, etc... • Recursos financieros (cofinanciamiento), tecnológicos, logísticos... • Transferencia de tecnología y conocimiento • Especialización en gestión de mercadeo e innovación • Experiencia en la creación de riqueza y empleo • Capacitación de personas y fomento de la empleabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia en creación de oportunidades • Es integradora e imaginativa • Guardiana del bien común • Proporciona apoyo y servicios • Funge como intermediario entre el gobierno y las empresas • Presenta propuestas que pueden servir de experiencias piloto • Identifica necesidades y se hace escuchar • Posee conocimiento sobre los problemas sociales y expectativas en las comunidades

Fuente: Cardona, R. 2010.

Tabla 2. Beneficios de cada sector en una APPD

BENEFICIOS	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO	SOCIEDAD CIVIL
		<ul style="list-style-type: none"> • Obtienen legitimidad • Desarrollo de iniciativas innovadoras • Garantiza la sostenibilidad de los proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtiene ventajas competitivas • Mejora el posicionamiento de la marca • Acceso a competencias y habilidades para programas de responsabilidad social empresarial (RSE)

Fuente: Cardona, R. 2010.

Si bien estos son algunos sectores, existen muchos otros actores que pueden sumarse y tener un papel significativo en una alianza; entre ellos, la academia, la cooperación internacional y los sindicatos, por nombrar algunos. Al establecer una alianza o ampliar el alcance de una ya establecida, es necesario mapear todos los grupos de interés que se ven convocados por la problemática a abordar e identificar aquellos con mayor potencial de aportar a la alianza (ALIARSE, 2022).

Principios de las APPD:

Con el fin de que las APPD se generen en un espacio fluido y de confianza, se sustentan seis principios fundamentales que permiten promover prácticas de colaboración entre los socios, como base para el buen funcionamiento de su relación. Contar con un conjunto acordado de principios puede ayudar significativamente a acelerar la capacidad de los socios de trabajar de forma colectiva y establecer vínculos efectivos entre los actores.

La ilustración 2 presenta un conjunto de principios esenciales para la colaboración entre los socios de una APPD.

Ilustración 2. Principios de las APPD



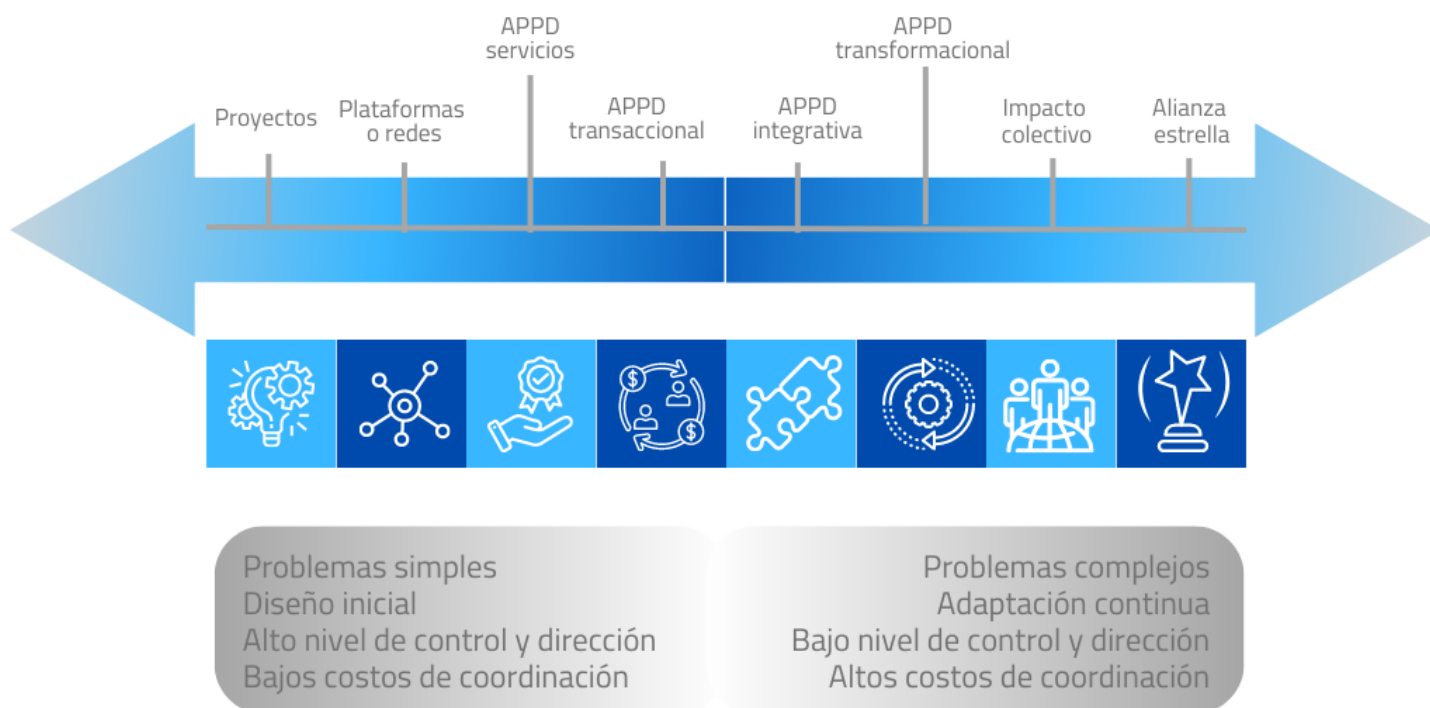
Fuente: ALIARSE 2022.

¿Cuáles son los tipos de APPD existentes?

De acuerdo con los principios que rigen a las APPD y a su involucramiento, hace que varíen en múltiples formas. Esto depende de ciertas condiciones, como: estructura de gobernanza, roles, recursos (financieros y no financieros) y plan de trabajo, por ello es importante considerar todo esto para diseñar la alianza y determinar su alcance.

A continuación, se muestran algunas formas de colaboración multisectorial:

Ilustración 3. Continuo en las relaciones entre organizaciones



Fuente: ALIARSE 2022.

Todos estos ejemplos son válidos y necesarios, lo anterior permite conocer la variedad de posibles relaciones que pueden establecerse en función del contexto y de las necesidades que se busca atender.

- **APPD de servicios:** suelen observarse en la atención de problemas más puntuales, en los que se busca tener un impacto en el corto plazo (meses a un año), y los procesos de planificación y toma de decisiones suelen darse de acuerdo con lo estipulado en un contrato.
- **APPD transaccionales:** se basan en proyectos existentes y buscan generar un impacto en el corto y mediano plazo (1-2 años), suelen estar vinculadas a programas de responsabilidad social empresarial (RSE) o de sostenibilidad.
- **APPD integrativas:** suelen abordar problemas complejos y el impacto esperado es a mediano y largo plazo (3 años o más). En algunos casos se da participación de la cooperación internacional, y el interés del sector privado de participar está alineado a la razón de ser del negocio y la innovación social.
- **APPD estrella:** surgen en contexto de crisis y requieren la atención inmediata de un problema o necesidad de la sociedad.
- **APPD transformacionales:** suelen abordar problemas que requieren cambios de conducta o cambios en el contexto. El impacto esperado es a largo plazo (5-10 años), y los aportes financieros de los socios son altos.

La mayoría de APPD que se desarrollan (o que poseen mayor potencial de hacerlo) pueden categorizarse en alianzas de servicios, transaccionales, integrativas, transformacionales y alianzas estrella. En la ilustración a continuación se muestra una categorización de estas, con base en sus objetivos, nivel de compromiso, valor estratégico para los socios y resultados que buscan alcanzar.

Ilustración 4. Tipología de las APPD



Fuente: ALIARSE 2022.

Diferencia con las asociaciones público-privadas (APP):

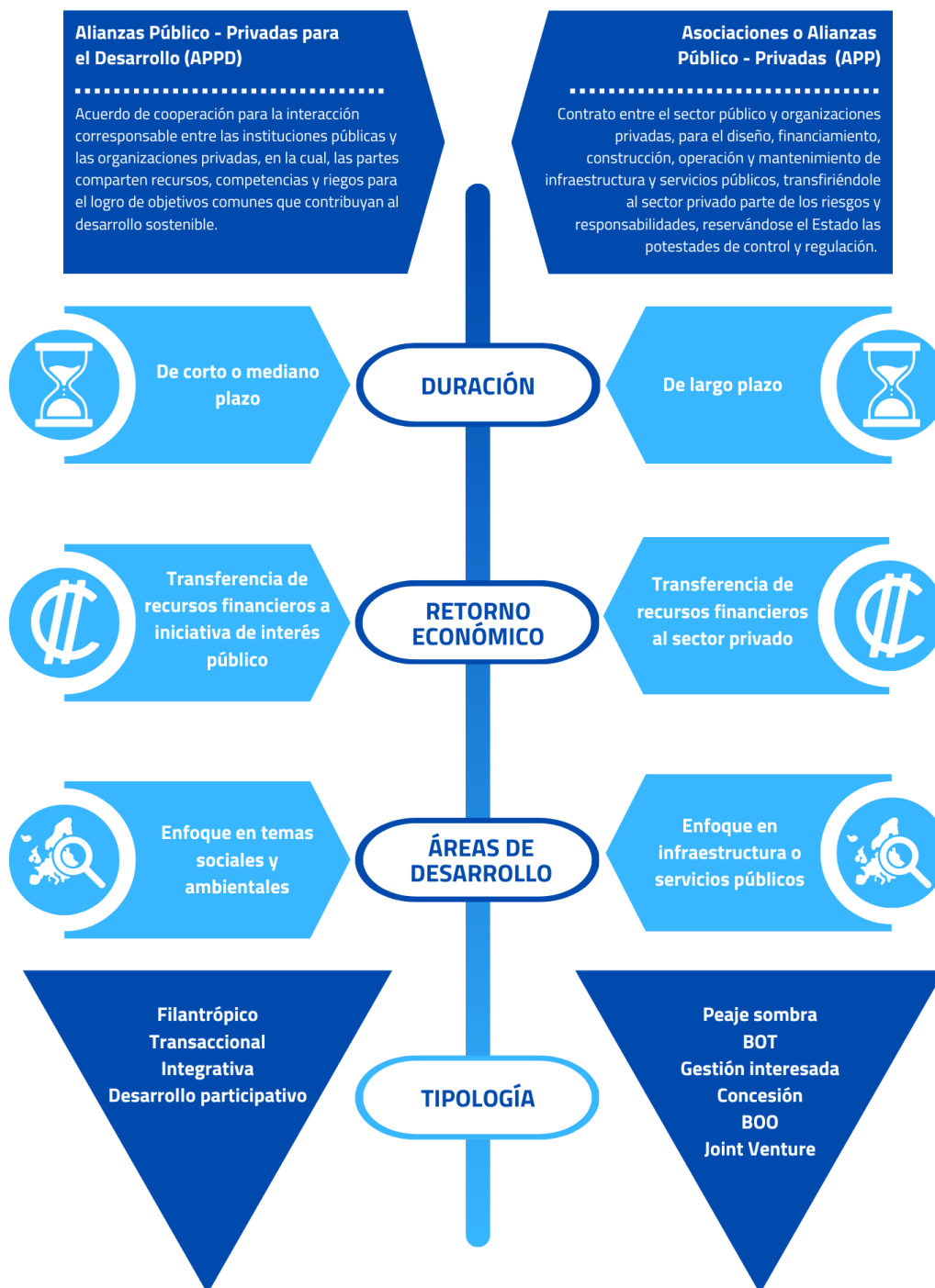
Es importante comprender que a nivel de gestión de alianzas existen múltiples abordajes, sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, para efectos de esta Guía se propician las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), pero es importante conocer otro instrumento: las asociaciones público-privadas (APP). Se tiende considerarlos como homólogos, utilizándose ambos términos sin distinción alguna, no obstante, son conceptos diferentes.

Las APP se materializan a través de **contratos** entre el sector público y actores privados, para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura y servicios públicos, **transfiriendo al sector privado parte de los riesgos y responsabilidades** y reservándose las potestades de control y regulación.

Por su parte, como se mostró anteriormente las APPD se concretan a través de **acuerdos de cooperación** para la interacción corresponsable entre las instituciones públicas y actores privados, en la cual, las partes **comparten recursos, competencias y riesgos** para el logro de objetivos comunes que contribuyan al desarrollo sostenible.

Aunado al concepto de cada una, existen cuatro principales criterios que diferencian el esquema de las APP con el de las APPD siendo estos: la figura legal a partir de la cual se materializan, la duración, el retorno económico y los temas que abordan. Estas diferencias se aprecian de mejor manera en la siguiente ilustración:

Ilustración 5. Diferencias entre las APPD y las APP



Fuente: ALIARSE 2015.

Marco legal para la Municipalidad de Montes de Oca para la formalización de las APPD:

Ordenamiento jurídico de las municipalidades en relación con las APPD:

Costa Rica no cuenta en la actualidad con una ley específica que defina, desarrolle o establezca el funcionamiento de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), no obstante, el mismo ordenamiento jurídico brinda las facultades a la Administración Pública (constituido por el Estado y los demás Entes Públicos) de llevar a cabo convenios, los cuales como instrumento, permiten el desarrollo de estas alianzas. Considerando lo anterior, es que a partir del bloque de legalidad que poseen las municipalidades es que éstas tienen la posibilidad de desarrollar este tipo de alianzas.

Ahora bien, de acuerdo con el *Artículo 11 de la Ley General de Administración Pública (LGAP)*, establece el principio de legalidad, la Administración Pública, solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice el ordenamiento jurídico, por tanto, es necesario identificar las normas que habiliten a las municipalidades la facultad de llevar a cabo alianzas y la elección del instrumento que mejor se adapte a las necesidades respectivas de esas alianzas.

Por su parte la Constitución Política (CP) establece la corporación Municipal y su capacidad de autonomía (*artículo 170*), lo que se complementa con el *artículo 4* del Código Municipal (CM) que establece que esta autonomía es política, administrativa y financiera, identificándose de esta manera, la capacidad que tiene la administración para tomar acuerdos por sí misma, sin la intervención de un tercero, lo que le permite dentro del marco de legalidad poder realizar convenios y con esto alianzas, aspecto que también se puede determinar en el *artículo 2 y 4* del CM:

Artículo 2: La Municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plena para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

Artículo 4: La Municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.

Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Es necesario acotar en este punto, que estos convenios pueden ser tanto entre entes de derecho público y de derecho privado, según Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), en el cual se menciona la posibilidad de llevar a cabo convenios, los cuales se diferencian de los contratos regidos por la Ley de Contratación Administrativa (LCA), como se indica en el último párrafo del artículo 138:

Los convenios de colaboración suscritos entre entes de derecho público, en ejercicio de sus competencias legales, no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa.

La Contraloría General de la República (CGR) en el oficio N° 15989 del 14 diciembre del 2017 señala:

En el oficio 14215-2001 del 04 de diciembre del 2001 la Contraloría General analizó que las condiciones previstas para suscribir los convenios interadministrativos pueden ser también ponderadas por las Administraciones al momento de suscribir convenios con sujetos de derecho privado. Sin embargo, se reitera que un convenio de esa naturaleza jurídica no debe ser confundido con un contrato administrativo.

Por lo anterior, las municipalidades tienen facultad para optar por Convenios de Colaboración que no requieran seguir las disposiciones de la LCA.

Cabe mencionar que es necesario clarificar la diferencia entre un Convenio de Colaboración y los Contratos Administrativos con la finalidad de no confundir el uso de uno sobre el otro, para esto también es importante indicar que en las APPD no existe transferencia de responsabilidades del ente como sí sucede en la Contratación Administrativa.

Al respecto la CGR en el oficio N° 15562 del 28 de noviembre 2016 ha indicado con respecto a los *convenios de cooperación*:

- Que exista una clara vinculación entre el objeto del convenio y los objetivos propios de las instituciones contratantes.
- Que la ejecución del convenio no debe interferir con el desarrollo normal de las actividades propias de la Institución Pública.
- Que exista la capacidad técnica (idoneidad) y que sea demostrable, resultaría contradictorio al principio de razonabilidad a una subcontratación para realizar labores a las que se comprometió.
- Es necesario considerar de eficiencia, ya que para un convenio resulte provechoso para ambas partes, que los costos propuestos resulten razonables en términos comparativos de mercado.

Aunado a lo anterior menciona la CGR en el Oficio N° 04654 del 23 de mayo del 2012:

Los contratos y los convenios expresan convención o coincidencia de dos o más voluntades, que causan una obligación. No obstante, resulta necesario señalar como diferencia sustancial que, los contratos administrativos, cuyo objeto supone el aprovisionamiento de bienes y

servicios, deben realizarse mediante la actividad contractual administrativa regulada por la Ley de Contratación Administrativa, mientras que los convenios, al no suponer el aprovisionamiento de bienes y servicios y responder al ejercicio de las competencias de la Administración para la consecución de fines, no le es aplicable la Ley de Contratación Administrativa. Resulta relevante señalar que en los convenios debe existir una clara vinculación entre el objeto del convenio y los objetivos propios de las partes contratantes.

Con respecto a este punto, el *artículo 6* del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública de la CGR, excluye del refrendo los convenios que trasladen un porcentaje o monto fijado por ley o fundamentado por norma legal habilitante, adicionalmente se indica en dicho artículo que:

Tampoco requerirán refrendo los simples convenios de cooperación o colaboración celebrados por entes, empresas y órganos públicos con sujetos privados, cuyo objeto no suponga para la Administración el aprovisionamiento de bienes y servicios que debe realizarse mediante la actividad contractual administrativa regulada en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

Así, el ordenamiento jurídico le brinda a la figura del convenio de colaboración contar con reglas claras que lo diferencian de la contratación administrativa y tiene una relación muy particular en acordar voluntades para el mejoramiento del fin público, como lo define con claridad la CGR:

(...) son aquellos acuerdos de voluntades suscritos entre dos o más entes públicos, o, entre entes públicos y privados, con miras a lograr una interrelación que se traducirá en última instancia en un mejoramiento en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio público, concretizados a través de relaciones de colaboración y cooperación, en la que ambas partes intervienen en una situación de igualdad, dentro del ejercicio de las facultades o potestades que le son asignadas por el bloque de legalidad a la Administración Pública, debiendo ésta actuar siempre en el marco de sus respectivas competencias y sujetándose en todo momento al ordenamiento jurídico administrativo vigente. Asimismo ha sostenido, que el objeto de la relación comercial constituye el aspecto relevante que determina si estamos en presencia de un convenio de cooperación, en tanto efectivamente converjan las funciones públicas hacia el interés general mediante una estrecha "cooperación" entre las partes suscribientes, es decir, debe sin lugar a dudas desprenderse del documento que las partes posean un objetivo común, en donde las prestaciones sean equilibradas y se pretenda conseguir conjuntamente ese interés común." (Oficio No. 08682 del 20 de julio, 2005 DI-AA-1501, de la División de Desarrollo Institucional, Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones.) *(Subrayado no es del original)*.

Normas habilitantes para la Municipalidad de Montes de Oca para el desarrollo de APPD:

Con base a lo anterior, es relevante y necesario conocer las atribuciones de la Municipalidad y quien puede llevarlo a cabo, según se indica en la Constitución Política en su *artículo 169*:

La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Bajo la norma anterior, se requiere enfatizar en el hecho que existe una diarquía del Gobierno Municipal (alcalde – Concejo Municipal), con la finalidad de conocer atribuciones de uno y del otro. De acuerdo con Leiva (2018) referente al voto 508-2014 del Tribunal Contencioso Administrativo ha indicado en la sección tercera lo siguiente:

A la fecha de emisión de la presente resolución, es reiterado el criterio jurisprudencial de esta sección del Tribunal Contencioso Administrativo, sobre la diarquía que se presenta respecto de la constitución del gobierno municipal. En palabras más sencillas, la existencia de dos órganos – Concejo Municipal y alcalde – (no entes), que en grado de igualdad jerárquica y regido por el Principio de coordinación, conforman la cúspide de la estructura orgánica municipal. Aquí es importante precisar que si bien esa relación de coordinación es la que se presenta entre los órganos superiores de los poderes del Estado como ente público mayor, a diferencia de aquel caso, en las administraciones municipales no es tan fácil el establecimiento de una distinción funcional de las competencias de ambos órganos pues si bien, el Concejo Municipal ejerce preponderantemente funciones de reglamento y planificación política y al Alcalde le corresponden las administrativas o ejecutivas. (...)

En este punto y con fines puramente pedagógicos estima el tribunal importante precisar que si bien alguna doctrina patria ha utilizado la metáfora del ente “bifronte” denominación, utilizada en mitología greco-romana para referirse al dios Jano, quien teniendo una única cabeza en ella tiene dos rostros. Tal símil llama a confusión pues en el ejemplo usado, existe

un único centro de decisión que se expresa en dos frentes. El caso del ente municipal es distinto. No son dos caras en la misma cabeza, sino dos cabezas en el mismo cuerpo o ente, en este caso, el ente municipal.

Corresponde, por tanto, hacer alusión a la atribución del Concejo Municipal, en el *artículo 13* del CM se indica:

Son atribuciones del Concejo:

e) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita, el cual deberá cumplir con los principios de la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494, de 2 de mayo de 1995 y su reglamento.

Por lo que cualquier convenio, independientemente de su concepto, debe ser aprobado por el Concejo Municipal y se le debe autorizar al alcalde el suscribir dicho convenio, es decir, el Concejo celebra en el sentido de que es quien acuerda, pero le corresponde al alcalde al tener la representación legal (*artículo 17* inciso CM).

Los aspectos mencionados han permitido exponer la principal normativa que permite determinar la potestad de los Entes Públicos (municipalidades) para celebrar convenios con otros actores y utilizar dicha figura como instrumento jurídico para el desarrollo de APPD.

En este ejercicio realizado de análisis del marco legal, interesa a la vez, hacer una diferenciación de las APPD con otro esquema de trabajo que existe en el país como lo son las Asociaciones Público-

Privadas (APP), debido a que en ocasiones se suelen homologar, a pesar de que poseen diferencias fundamentales en su desarrollo.

Es relevante indicar que en la actualidad la Municipalidad de Montes de Oca no cuenta con un reglamento para el desarrollo de alianzas, por lo que puede ser relevante para el desarrollo de APPD cuente con dicho instrumento, el cual en definitiva partirá del presente proceso.

Instrumentos legales para las APPD:

Los esquemas de trabajo colaborativo pueden respaldarse legalmente en diversos instrumentos legales que determinarán las pautas a seguir y la manera en la cual las distintas partes o los actores determinarán sus roles y responsabilidades durante el tiempo en el cual trabajarán conjuntamente, por lo que se recomienda tanto las cartas de entendimiento como los convenios de cooperación como los instrumentos para el desarrollo de las APPD en la Municipalidad de Montes de Oca.

Cartas de Entendimiento

- Siempre responden al amparo de un convenio marco.
- Carece de formalidad determinada.
- Tiene un objetivo específico.
- Establece obligaciones y derechos los cuales quedan en manifiesto en la carta.
- Es necesario verificar con la contraparte el uso de este como medio.
- No requieren por su amparo del convenio marco que sea aprobado por el concejo municipal.

Convenios de Cooperación

- Acuerdo de voluntades entre partes.
- Objetivo: lograr que se mejore la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios públicos.
- Se potencian acciones para mejorar las condiciones de las personas.
- No delega ninguna competencia pública que posea la Administración.
- No existe traslado del riesgo, se asume en forma conjunta.
- No son acuerdos de favorecimiento, se busca el cumplimiento del interés público, los fines para alcanzarlos deben ser lícitos.
- No se utilizan para el aprovisionamiento de bienes y servicios.
- Principios rectores: legalidad, publicidad, eficiencia y probidad.

Adicionalmente las condiciones para que exista viabilidad de un Convenio de Cooperación son las siguientes:

1. Que exista una clara vinculación entre el objeto del convenio y los objetivos propios de las instituciones contratantes (principio de legalidad) y, esos objetivos deben satisfacer el interés público.
2. Esa cooperación debe permitir el correcto desarrollo de las competencias (actividad ordinaria) que originalmente le fueron asignadas a cada ente, de forma tal que no debe interferir con el normal desarrollo de las actividades propias de la institución.
3. Por otra parte, no podrán dictarse actos contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia. Por tal motivo, para la suscripción de algún convenio interinstitucional es necesario contar con autorización

legal para ello y con la capacidad técnica (idoneidad) que tenga y demuestre una institución para ejecutar determinados proyectos.

4. De conformidad con el principio de eficiencia, es de vital importancia que para que el convenio resulte provechoso para los propósitos de las partes involucradas. Es decir, debe acreditarse que los costos propuestos sean razonables en términos comparativos del mercado.
5. Debe existir transparencia en la formulación, suscripción y ejecución de los convenios de cooperación. Las Administraciones involucradas, deben permitir el acceso público a cualquier aspecto vinculado con el convenio y rendir cuentas para que cualquier persona interesada, pueda analizar la información y ponderar si se ha cumplido con la finalidad convenida.
6. Se deberá hacer una evaluación periódica que determine que el convenio sigue siendo una forma eficaz para ayudar a realizar los propósitos de las Administraciones, para mantener su vigencia, o bien, si las Administraciones poseen otras alternativas más eficaces para cumplir sus fines y competencias para dejar sin efecto el convenio de cooperación, reorientando los fondos públicos involucrados hacia esas opciones.

La claridad en la definición y los alcances de estas dos figuras legales es fundamental debido a que permite determinar cuál resulta ser más idóneo respecto a las alianzas que se deseen establecer entre la Municipalidad y de acuerdo con los actores y fines que se busque.

Lineamientos para un Convenio de Cooperación en el desarrollo de una APPD:

Es necesario que la Municipalidad de Montes de Oca se respalde por instrumentos legales claros y detallados, que procuren en todo momento cumplir con el principio de legalidad y el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. Por lo que se vuelve necesario establecer una serie de lineamientos los cuales deben incorporarse en un convenio de cooperación con la finalidad de brindar eficiencia y eficacia en las APPD.

Ilustración 6. Lineamientos para Convenio de Cooperación para una APPD

Lineamientos para Convenio de Cooperación para una APPD

- Objeto del Convenio
- Objetivos específicos
- Actividades específicas
- Obligación de las partes
- Forma de ejecución del convenio y manejo de recursos(humanos, materiales y económicos)
- Utilización de logos y nombre de la Municipalidad de Montes de Oca.
- Incumplimiento y resolución del Convenio.

Fuente: ALIARSE 2022.

También es requerido plantear dentro del acuerdo de gobernanza de la APPD otros aspectos los cuales deben desarrollarse para el buen funcionamiento de esta.

Ilustración 7. Aspectos por considerar en un acuerdo de gobernanza



Fuente: ALIARSE 2022.

Recomendaciones del marco legal:

En función de la metodología aplicada, se han generado recomendaciones vinculantes a cada una de las variables indicadas como parte de los hallazgos, dichas recomendaciones son generadas desde un punto de vista legal como parte del diseño y la gestión de las APPD.

1. Se recomienda que cuándo se genere una APPD se utilice el Convenio de Cooperación o de Colaboración como el instrumento base, ya que se adapta a la necesidad de la alianza. Este formato de Convenio de Colaboración para una APPD debe elaborarse y promulgarse a lo interno de la Municipalidad para su debido uso.

2. Por otra parte, según lo que establece la doctrina como la normativa para el desarrollo de APPD, es necesario el involucramiento de la parte privada, pues la máxima de las APPD es el trabajo en conjunto entre el sector público y el sector privado, siendo que éste último puede contribuir y potenciar la dinamización económica y social del cantón de Montes de Oca. El sector privado (al igual que la academia, la sociedad civil, la cooperación internacional y otras instituciones públicas) forman parte del ecosistema cantonal, el cual puede aportar para el logro de objetivos municipales.
3. A la vez, es necesario tener presente que los esquemas colaborativos como la APPD se diferencian de la Contratación Administrativa y que cualquier medio de aprovisionamiento de bienes y servicios se debe realizar bajo la normativa de la ley de Contratación Administrativa y su respectivo reglamento. Resulta relevante, que existan filtros, por ejemplo, entrevistas y/o formularios para conocer los intereses y expectativas del sector privado como medida previa antes de iniciar un procedimiento formal de alianza.
4. Se recomienda la implementación de un reglamento y/o normativa de la MMO para el desarrollo de APPD con las siguientes finalidades:
 - Cumplir con el principio de legalidad en su *artículo 11* de la LGAP y su sometimiento al ordenamiento jurídico aplicable a la Municipalidad de Montes de Oca.
 - El reglamento tiene un campo de acción relativamente amplio, en el caso de las APPD establece los procedimientos necesarios y mínimos para la formalización, así como su funcionamiento a nivel interno.
 - Dicho reglamento debe velar por establecer los filtros necesarios para la elección de las APPD en las cuales la Municipalidad tiene interés de participar y le son funcionales

- Los procedimientos que deban realizar tienen que acoplarse a la estrategia institucional, con el fin que el mismo sea orgánico al sistema y no se convierta en "cuello de botella". Dicho reglamento debe validar la viabilidad técnica y legal de la APPD.
 - No se trata de crear normas por crear, es necesaria que la misma responda a la realidad de la Municipalidad, que se adapte a los cambios que se generaron a partir de año 2022, que siga el principio de trabajo por objetivos y no se convierta en algo de difícil de cumplir, ya sea por la cantidad de requisitos o la cantidad de procedimientos internos, es importante velar por el principio de "menos es más" siempre y cuando cumpla con el principio de legalidad.
5. Se recomienda, que para la fase de diseño y gestión de una APPD se pueda configurar un órgano o unidad, ya sea preexistente o que se deba crear, con la finalidad que lidere los procesos de las distintas fases. En este sentido, es importante que se maneje un eje transversal para el involucramiento de los diversos departamentos que tienen relación con APPD.
 6. Se recomienda que se establezca a la vez, dentro de las APPD, medidas para la fiscalización y control del logro de los objetivos de la alianza.
 7. Se recomienda que exista una aplicación plena del Principio de Coordinación para que exista involucramiento de previo entre Alcaldía, Administración y el Concejo Municipal.

Aparte de la recomendación de la creación de un reglamento y/o normas para la regulación de APPD, es importante que se aplique un manual para explicar cómo funcionan las alianzas y el bloque de procedimientos municipales

Procedimiento interno de la Municipalidad de Montes de Oca para la gestión de APPD (PDM-03 Alianzas PúblicoPrivadas para el Desarrollo)

El presente apartado aborda el proceso interno que se ha establecido para el diseño de las APPD en la Municipalidad de Montes de Oca (MMO), el cual ha surgido de los insumos que se han recopilado y analizado de la fase de diagnóstico y el taller de co-creación. Se espera que se pueda contar con un procedimiento que sea estandarizado por todas las partes internas involucradas.

El procedimiento planteado consta de los siguientes puntos:

Responsables claves para la gestión de APPD:

En la siguiente ilustración se muestran las áreas claves de la Municipalidad de Montes de Oca Antes de detallar el procedimiento para la gestión de APPD, quienes estarán liderando y acompañando las diferentes fases para la formación, ejecución y evaluación de alianzas.

Ilustración 8. Áreas claves para la gestión de alianzas



Fuente: ALIARSE 2022.


- **Alcaldía:** Aprobador de la formación de las APPD a nivel interno.
- **Gestión Jurídica:** estará de forma transversal en todas las etapas para el diseño y puesta en marcha de las APPD.
- **Estrategia Institucional:** su papel es fundamental en el acompañamiento a las Unidades Técnicas para la formulación, seguimiento y evaluación de las APPD.
- **Unidad Técnica:** se elige dependiendo de la temática que se busque abordar desde la MMO. La Unidad Técnica será el responsable de diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto que realizará en conjunto con la alianza que se creó. Además, serán los encargados de darle seguimiento a la relación, buscar nuevos aliados y facilitar la información a nivel interno, para así tener la guía de Estrategia Institucional (ej: que el procedimiento vaya alineado al PEM) y también poder divulgar (interno-externo) lo que está haciendo con el apoyo de Comunicación Institucional.
- **Comunicación Institucional:** será transversal con un rol de staff, quien apoyará a divulgar a nivel interno y externo las APPD.
- **Concejo Municipal:** Es el responsable político, quien aprueba finalmente las APPD.

Flujograma del procedimiento:

Actividades 1 al 14:

Tiempo ideal: 36 días

Tiempo máximo: 92 días

ACTIVIDADES DEL PROCESO	TIEMPO IDEAL	TIEMPO MÁXIMO	ALCALDÍA	UNIDAD TÉCNICA	GESTIÓN JURÍDICA	ESTRATEGIA INSTITUCIONAL	COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL	CONCEJO MUNICIPAL
<p>ACTIVIDAD 1</p> <p>Acercamiento del potencial aliado. Esta actividad puede ser que la MMO la buscó (a través de un proceso de identificación / mapeo de actores) o que el actor llegó directamente al Gobierno Local.</p> <p>Importante mencionar que este acercamiento puede surgir desde la Alcaldía o desde la Unidad Técnica, sin embargo, en caso de suceder en Alcaldía desde el inicio se debe involucrar a la Unidad Técnica correspondiente (para identificar a la Unidad Técnica, se recomienda analizarlo en conjunto con Estrategia Institucional para que oriente de acuerdo al PEM, POA y/o PT).</p>	N/A	N/A		1				
<p>ACTIVIDAD 2</p> <p>La Unidad Técnica correspondiente completa el "FDM13 - Solicitud de la Alianza" y lo traslada a Estrategia Institucional</p>	5 días	10 días		2				
<p>ACTIVIDAD 3</p> <p>Estrategia Institucional analiza y aprueba o no en el FDM13 la viabilidad del proyecto y la potencial alianza de acuerdo a la vinculación que conlleve con el PEM, POA y/o PT.</p>	2 días	8 días				3		
<p>ACTIVIDAD 4</p> <p>De ser viable o no, Estrategia Institucional traslada el documento de solicitud a la Unidad Técnica correspondiente para realizar ajustes y proceder según corresponda. En caso de no ser viable se explican las razones técnicas.</p>	2 días	8 días	 INVIABILIDAD	4				

ACTIVIDADES DEL PROCESO	TIEMPO IDEAL	TIEMPO MÁXIMO	ALCALDÍA	UNIDAD TÉCNICA	GESTIÓN JURÍDICA	ESTRATEGIA INSTITUCIONAL	COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL	CONCEJO MUNICIPAL
<p>ACTIVIDAD 5</p> <p>una vez el documento de solicitud esté ajustado y con el visto bueno de Estrategia Institucional, la Unidad Técnica correspondiente completa el formulario "FDM-14 Estructura de Gobernanza" y lo traslada a Gestión Jurídica.</p>	1 día	1 día		5				
<p>ACTIVIDAD 6</p> <p>Gestión Jurídica revisa la información del "FDM-14 Estructura de Gobernanza" e indica la viabilidad o la inviabilidad legal de la alianza. De ser viable legalmente se establece el instrumento legal, se elabora el documento y se traslada a la Alcaldía con copia a la Unidad Técnica. De tener observaciones se le traslada a la Unidad Técnica para sus respectivos ajustes. Por ultimo, de no ser viable legalmente la alianza se explican las razones.</p>	10 días	12 días		6				
<p>ACTIVIDAD 7</p> <p>La alcaldía elabora el oficio con el traslado al Concejo Municipal para su aprobación</p>	2 días	5 días	7					
<p>ACTIVIDAD 8</p> <p>El Concejo Municipal aprueba o no la alianza. De aprobarse se traslada a la Alcaldía para formalizar el proceso a través de la firma del instrumento legal. De no aprobarse se deberán hacer los ajustes necesarios.</p>	5 días	30 días					8	

ACTIVIDADES DEL PROCESO	TIEMPO IDEAL	TIEMPO MÁXIMO	ALCALDÍA	UNIDAD TÉCNICA	GESTIÓN JURÍDICA	ESTRATEGIA INSTITUCIONAL	COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL	CONCEJO MUNICIPAL
<p>ACTIVIDAD 9</p> <p>Una vez aprobada la alianza, se da inicio a la implementación y puesta en marcha del proyecto (de acuerdo al plan de trabajo)</p>	Ejecución del Plan de Trabajo	Ejecución del Plan de Trabajo		★ 9				
<p>ACTIVIDAD 10</p> <p>La Unidad Técnica completa el formulario "FDM-15 Comunicación de la APPD" y lo envía a la Oficina de Comunicación Institucional</p>	1 día	2 días		10				
<p>ACTIVIDAD 11</p> <p>La Oficina de Comunicación diseña una estrategia de comunicación para divulgar tanto a nivel interno como a nivel externo el trabajo que se está ejecutando a través de la alianza.</p>	8 días	15 días					11	
<p>ACTIVIDAD 12</p> <p>Estrategia Institucional dará seguimiento y evaluará el desarrollo de la alianza junto con la Unidad Técnica.</p>	Ejecución del Plan de Trabajo	Ejecución del Plan de Trabajo		12				
<p>ACTIVIDAD 13</p> <p>La Unidad Técnica y Gestión Jurídica deberán estar pendientes de los plazos y acuerdos de la realización de la alianza, con el fin de anticipar si se debe extender o no el plazo de la alianza.</p>	Ejecución del Plan de Trabajo	Ejecución del Plan de Trabajo		13				
<p>ACTIVIDAD 14</p> <p>Al finalizar la alianza, la Unidad Técnica deberá hacer un informe de cierre y entregarlo a la Alcaldía con copia a Estrategia Institucional, Gestión Jurídica, Comunicación y al Concejo Municipal para documentar el impacto generado.</p>	Ejecución del Plan de Trabajo	Ejecución del Plan de Trabajo		14				

Consideraciones del procedimiento interno de gestión de APPD:

Es importante mencionar que, durante todo el proceso de formación de alianzas público-privadas para el desarrollo, se debe alinear con el Plan Estratégico Municipal y por ello el acompañamiento del área de Estrategia Municipal es clave para que todo se encuentre en armonía a las prioridades del cantón. Adicionalmente, es importante que las personas y áreas involucradas en la gestión de alianzas cuenten con acompañamiento y capacitaciones, con el fin de actualizarse. Se presentan las siguientes recomendaciones:

- *Para Gestión Jurídica:* instrumentos innovadores para la gestión de alianzas.
- *Para Unidades Técnicas:* capacitación en gestión de proyectos, búsqueda de aliados y fondos.

Etapas claves en la formación de APPD

Las APPD pueden ser diseñadas por medio de diferentes etapas a través del ciclo de formación de APPD. La presente sección, alinea el procedimiento interno que se mostró anteriormente con insumos de valor para la formación de APPD que ha trabajado ALIARSE.

A continuación, se definen cada una de estas etapas:

Ilustración 9: Etapas para la formación de APPD



Fuente: ALIARSE 2015.

Alcance: identificación del problema o necesidad

El primer paso para considerar para formar una alianza público-privada para el desarrollo es identificar un problema o una oportunidad que permita a la organización incidir positivamente en procesos de desarrollo sostenible a escala local y nacional, y paralelamente que contribuya a sus objetivos organizacionales.

En el caso de la MMO, se define de acuerdo con el *Plan Estratégico de Desarrollo Municipal 2018-2023* y el enfoque en sus 5 ejes estratégicos y sus objetivos correspondientes:

- **Gestión de Desarrollo Institucional:** Generar procesos y trámites ágiles, accesibles y oportunos, administrados por un personal capacitado, comprometido con los objetivos institucionales y con espacios de trabajo óptimos, que promueva la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- **Gestión Ambiental Integral:** Generar las condiciones necesarias en el cantón que permitan una adecuada gestión de los residuos, el mantenimiento continuo de los espacios públicos, la diversificación de los servicios que se prestan, protección de espacios ecológicos, reducción de emisiones contaminantes, riesgos y desastres naturales.
- **Gestión Social Integral:** Incentivar los espacios de participación activa de la ciudadanía, el acceso equitativo a la educación y la tecnología, la identidad cultural, los mecanismos para promoción de la seguridad y la salud integral propiciando condiciones de igualdad de oportunidades y protección de derechos de todos los habitantes del cantón.
- **Gestión de Desarrollo Económico Local:** Potenciar las capacidades locales, la tecnología y la innovación para un mayor crecimiento económico que promueva la empleabilidad, la inversión y la calidad de vida de los habitantes del cantón de Montes de Oca.

- **Gestión de Ordenamiento Territorial:** Lograr el desarrollo urbano, social y económico en el cantón de Montes de Oca, a través del uso y disfrute de áreas recuperadas y equipadas, renovación y movilidad urbana, prácticas ambientales sostenibles y una mejora integral a la infraestructura vial cantonal.

La MMO debe analizar si para el logro de dichos objetivos requiere la colaboración de otros actores que puedan contribuir con competencias, recursos o experiencias positivas, y si existe un clima favorable para la formación de una APPD.

Mapeo de actores

Una vez definido el interés de la MMO para formar una APPD, es clave identificar a los posibles socios. El éxito de una APPD está estrechamente ligado a la capacidad y nivel de compromiso de las organizaciones participantes. El promotor de la alianza debe realizar un mapeo para determinar los actores clave que complementen los recursos y competencias de los socios para lograr los objetivos que busca la alianza.

El mapeo se realizará identificando a todos los actores que estén relacionados o que tengan interés en el problema o la necesidad planteada. Una vez elaborado el mapeo, los actores potenciales se dividen de acuerdo con su incidencia en la problemática sea en calidad de actor esencial, primario o secundario. Los actores clasificados como *veto players* o esenciales serán los posibles socios de la alianza, por lo que serán invitados a participar en la iniciativa. Para ello, se debe elaborar una propuesta preliminar con los objetivos y los recursos necesarios que cada socio aportará para establecer la alianza.

Objetivo

Antes de llegar a un acuerdo de gobernanza de la alianza, es fundamental que las partes involucradas expresen claramente su percepción inicial sobre las causas y dinámicas del problema a superar, la razón para resolverlo y los posibles mecanismos de solución. En esta etapa los socios en conjunto definen los objetivos, metas y plazos para alcanzarlos, a partir de la propuesta preliminar mencionada anteriormente.

Recursos

A fin de determinar con claridad las actividades por realizar para la consecución de los objetivos acordados, es fundamental llevar a cabo un mapeo de los recursos disponibles para cada una de las organizaciones participantes. El mapeo debe generar una especie de inventario que permita determinar los posibles recursos financieros, técnicos y materiales, y otros insumos estratégicos como recursos humanos, contactos y esferas de influencia, conocimiento, recolección de información y su capacidad de difundirla y, por último, la capacidad de las partes de generar ingresos adicionales.

En esta etapa, se identificarán los requerimientos de los recursos humanos, técnicos, financieros y de tiempo que requiere la alianza para lograr sus objetivos. Se debe detallar quién aportará cada recurso del proceso, en qué cantidad lo aportará y el plazo para estimar los costos de la alianza.

Estructura de gobernanza

Al estructurar la alianza se debe definir explícitamente las reglas bajo las cuales ésta se regirá. Para ello, se establecen los objetivos y metas de la iniciativa, los recursos y aportes que hacen los socios, los mecanismos de toma de decisiones, de evaluación, de resolución de conflictos, la duración de la alianza, entre otros aspectos. Asimismo, se define el mecanismo legal para formalizar la alianza, en el

caso de la Municipalidad de Montes de Oca la estructura del acuerdo de gobernanza seleccionado en esta guía será para la figura legal de Convenio de Cooperación de APPD.

Se sugiere que, para la alianza, se conforme un comité técnico o comité de coordinación con representantes de cada una de las organizaciones a fin de elaborar, ejecutar y evaluar los resultados del plan de trabajo de la iniciativa.

Comunicación

La comunicación es un tema transversal y de alta importancia durante todo el proceso de diseño y gestión de la alianza. Ésta es vital para generar un alto nivel de confianza entre los socios y para facilitar la comprensión de las diferentes realidades que enfrentan las organizaciones que provienen de contextos disímiles.

La alianza debe contar con una política de comunicación interna (entre los socios), que incluya al menos los canales y periodicidad de la comunicación. De la misma forma elaborarán una política de comunicación externa que incluye el objetivo de la comunicación, los mensajes clave, la periodicidad, el público meta y los canales de comunicación, ésta última contempla estrategias de comunicación con grupos de interés que contribuyan a la transparencia y la rendición de cuentas de la alianza.

Herramientas claves para el procedimiento de formación de APPD

Para cada una de las etapas descritas en la sección anterior, se requiere que se faciliten los procesos de poder gestionar de manera óptima las APPD en la Municipalidad de Montes de Oca. Por lo tanto, se han elaborado pasos y herramientas claves que serán útiles para el proceso de formación de las APPD.

Es importante mencionar que estas herramientas son una propuesta base, las cuales pueden ser ajustadas de acuerdo a las necesidades puntuales que identifique la MMO en su implementación.

Formularios y plantillas del proceso de formación de APPD:

Los formularios serán de uso obligatorio en el proceso y las plantillas servirán de apoyo para la Unidad Técnica.

1. Alcance (FORMULARIO):

Nombre del Formulario: [FDM-13 Solicitud de Alianza](#)

Objetivo:

Desarrollar una propuesta de proyecto en la que quede claro el problema o necesidad que se va a solucionar con esta alianza, generando un beneficio razonable y significativo para el cantón.

Insumos:

- Plan Estratégico de Desarrollo Municipal (PEM) 2018-2023
- Plan Anual Operativo (PAO)
- Plan de Trabajo (PT)

Actividades:

Llenar la plantilla de solicitud de nueva alianza que es como un *check list* que debe incluir:

- Nombre del proyecto y del colaborador
- Objetivos
- Alcance
- Aliados involucrados, con su respectiva información:
 - Nombre del aliado(sector al que pertenece)
 - Naturaleza de la actividad que realiza (posible aliado: nacional, regional, internacional).
 - Conocer si ya tiene relaciones con la Municipalidad (que tipo de relación tiene con la Municipalidad, antecedentes de trabajo en conjunto).
 - Solicitud de información legal del aliado (CCSS, Hacienda, FODESAF).
 - Nombre del área o departamento del enlace de la posible APPD.
 - Áreas de interés del socio de la alianza.
 - Cumplimiento *Compliance*.
 - Requerimientos del aliado para la posible alianza.
- Relación del proyecto con el PEM – PAO – PT
- Actividades a desarrollar
 - Identificar las actividades que se desarrollan dentro de la APPD
- Responsables
- Recursos (financieros y no financieros)
- Cronograma

Responsables:

Lo elabora la persona encargada de la Unidad Técnica que ejecutará el proyecto y velará por la sostenibilidad de la alianza. Contará con el acompañamiento de Estrategia Institucional y Gestión Jurídica.

2. Mapeo de actores (PLANTILLA):

Nombre de la plantilla: mapeo de actores

Objetivo:

Identificar a las potenciales organizaciones que se podrán vincular a la alianza

Insumos:

- Contactos de posibles socios
- Páginas web de los posibles socios
- Documentos sobre las capacidades y recursos económicos de los posibles socios
- Cualquier informe que exista de relaciones anteriores entre socios y la MMO
- Información general sobre los posibles socios con el tema y los grupos de interés

Actividades

1. Definir la población objetivo
2. Investigar y listar los actores clave
3. Generar una matriz, con la siguiente información base: a) nombre de la organización; b) sector al que pertenece; c) teléfono; d) dirección; e) proyectos, actividades o acciones vinculadas a la iniciativa; f) persona contacto.
4. Clasificar los actores clave por orden de prioridad, según las siguientes categorías:
 - **Actores veto players o esenciales:** aquellos actores que tienen la capacidad de impulsar o bloquear la iniciativa.
 - **Actores primarios:** aquellos que poseen el interés, las capacidades y los recursos para aportar a la iniciativa (se convierten en los socios de la alianza).
 - **Actores secundarios:** aquellos que poseen el interés, pero no siempre tienen las

Para esta clasificación se puede hacer uso del siguiente cuadro:

Tabla 5: Matriz de clasificación y priorización de actores claves

Tipo de sector	Actores <i>veto players</i>	Actores primarios	Actores secundarios
Sector público			
Sector privado			
Sociedad civil			

5. Realizar un primer contacto con cada uno de los actores mapeados para comentarles sobre el interés de crear la alianza y las posibilidades de que formen parte de la iniciativa (se convierte en un primer filtro).
6. Convocar a todos los actores previamente contactados y que mostraron interés en la iniciativa para que participen en una sesión de trabajo en la cual se presenta la propuesta de lo que sería la alianza y el objetivo. Se recomienda desarrollar sesiones de trabajo con los actores mapeados, hasta tener la selección final de aquellos que constituirán la alianza y cuando el perfil sea aceptado y validado con todas las partes.

Nota: El mapeo de actores se puede volver a realizar posteriormente, cuando se requiera incluir a nuevos miembros, que en un inicio no fueron identificados o que no habían mostrado interés en la iniciativa.

Este mapeo se utilizará para las nuevas alianzas o para fortalecer las existentes.

Responsable:

Unidad Técnica ejecutora de la APPD.

3. Objetivo (PLANTILLA):

Nombre de la plantilla: definición de objetivos de la alianza

Objetivo:

Identificar el objetivo general, específicos y todas las actividades que se llevarán a cabo durante el proceso de diseño de la iniciativa.

Insumos:

- Formulario del proyecto

Actividades:

1. Identificar el objetivo de la alianza.
2. Identificar y listar las líneas de acción o componentes de la alianza.
3. Establecer el objetivo de cada línea de acción o componente.
4. Identificar y listar las actividades que se requieren para cumplir con cada línea de acción o componente.
5. Establecer los actores que participarán de cada línea o componente, así como los responsables de cada actividad.
6. Elaborar un cronograma para el cumplimiento de cada actividad.
7. Listar los resultados que la alianza se propone lograr con el cumplimiento de cada actividad.

Para la elaboración del plan de trabajo de la alianza, se recomienda crear una matriz como la siguiente:

Tabla 6. Matriz de plan de trabajo

Objetivos	Actividades	Indicadores	Responsables	Fecha inicio	Fecha finalización	Estatus

4. Mapeo de recursos (PLANTILLA)

Nombre de la plantilla: diseño de mapeo de recursos de la alianza

Objetivo:

Mapear los recursos requeridos para el diseño de la alianza de acuerdo con el plan de trabajo. Detallando quién aportará cada recurso del proceso, en qué cantidad lo aportará y en qué plazo, para determinar los costos finales esperados del proceso de diseño de alianzas.

En esta etapa se definirá 5 tipos de recursos:

<p><u>Recurso económico:</u> partidas presupuestarias direccionadas a la alianza.</p>	<p><u>Recurso humano:</u> colaboradores de los cuales su tiempo se pone a disposición de la alianza.</p>	<p><u>Recurso técnico:</u> colaboradores expertos que brindan capacitación u orientación de manera puntual según plan de trabajo.</p>
<p><u>Recurso en especie:</u> aportes para el cumplimiento de las actividades (espacios físicos, alimentación, materiales impresos, artículos de oficina, entre otros).</p>	<p><u>Recurso en comunicación:</u> poner a disposición medios de comunicación (redes sociales y páginas web) y material que apoye la divulgación de la iniciativa.</p>	

Actividades:

1. Realizar una matriz (tipo inventario) para definir el tipo de recursos. Para el mapeo de recursos se puede hacer uso del siguiente tabla 7:

Nombre del actor	Recurso económico	Recurso humano	Recurso técnico	Recurso en especie	Recurso en comunicación
Ejemplo: colaborador	XXXXXXXX	1 persona	1 persona	refrigerios	Red social
Total					

Responsable:

Unidad Técnica ejecutora en conjunto con el socio de la APPD.

5. Estructura de gobernanza (FORMULARIO)

Nombre del formulario: FDM-14 Estructura de gobernanza

Objetivo:

Firmar el acuerdo el Convenio de Cooperación de APPD (o el instrumento legal correspondiente) entre las partes que definirá la estructura de gobernanza de la alianza.

Insumos:

- Formulario del proyecto
- Legislación relacionada al tema
- Asesoría de Gestión Jurídica
- Todos los procedimientos completados hasta el momento: visto bueno de la dirección de la Unidad Técnica, Alcaldía y Concejo Municipal

Actividades:

1. **Elaborar el Convenio de Cooperación** (o el instrumento legal correspondiente) de acuerdo con los aspectos definidos en los lineamientos de la Municipalidad de Montes de Oca, para el trabajo conjunto con otros actores.

Se recomienda que incluya los siguientes puntos:

- Objeto del convenio
- Objetivos específicos
- Actividades específicas
- Obligación de las partes
- Forma de ejecución del Convenio y manejo de recursos (humanos, materiales y económicos)
- Utilización de logos y nombre de la MMO, así como de los aliados
- Incumplimiento y resolución de Convenio

2. Adicionalmente, incorporar los siguientes elementos que se recomiendan son los idóneos para los acuerdos de gobernanza de las APPD:

- **Roles, aportes y otros compromisos:** Especificar el tipo de recurso (humano, en especie, financiero, entre otros) que aportará cada socio de la alianza, así como el rol que tendrá y que le diferencia de los demás actores.
- **Acuerdos sobre la gestión financiera:** Especificar la manera en la cual los recursos serán gestionados, la entidad encargada (si será la MMO o el socio), las condiciones, los requisitos, entre otros aspectos.
- **Norma de comunicación:** Especificar si existirá un Comité de comunicación, o bien, la manera en la cual se llevará a cabo la comunicación tanto interna (entre los socios de la alianza) como externa (hacia la ciudadanía). Adicionalmente, indicar si la comunicación se regirá por una estrategia o política en específico que la MMO posea o que se desee crear.
- **Mecanismos toma de decisiones:** Especificar si existirá un Comité directivo para la toma de decisiones, o bien detallar los mecanismos que se seleccionen para que dichas decisiones sean llevadas a cabo y sean aceptadas por todos los socios de la alianza.
- **Normas de confidencialidad:** Especificar las reglas bajo las cuales se establecerán las normas de confidencialidad sobre la información que es propia de la alianza o de los socios.
- **Normas para casos de incumplimiento:** Especificar el procedimiento y las respectivas acciones a realizar en caso de que se incumpla algún acuerdo o regla establecida en la alianza.
- **Normas para la incorporación de nuevos aliados:** Especificar el procedimiento y las respectivas acciones a realizar en caso de que un nuevo socio desee sumarse a la alianza, así como los requisitos o acciones que el eventual colaborador deba cumplir para que sea valorado su ingreso.
- **Mecanismos de medición y evaluación:** Especificar los procedimientos que tendrá la alianza para medir y evaluar resultados y con ello verificar si se está cumpliendo el objetivo de ésta.
- **Procedimientos para contingencias:** Especificar el protocolo, o los procedimientos a seguir en caso de que la alianza se encuentre ante una contingencia por algún factor externo o interno de la alianza.

Responsable

Unidad Técnica ejecutora en conjunto con el apoyo de Gestión Jurídica y el socio de la APPD.

6. Comunicación (FORMULARIO)

Nombre del formulario: FCO-03 Solicitud de Comunicación Interna y Externa

Objetivo:

Identificar la información que se debe comunicar a los grupos de interés para asegurar un impacto mayor de la alianza.

Insumos:

- Formulario del proyecto
- Convenio de Colaboración

Actividades:

1. Definir y listar los objetivos principales de la comunicación externa por socio
2. Definir y listar los recursos de comunicación disponibles por socio
3. Describir brevemente el público meta de la comunicación
4. Describir la posición/imagen existente de la alianza en su entorno
5. Definir los mensajes clave de la alianza

Tabla 8: Matriz de estrategia de comunicación

Objetivos principales de la comunicación	
Socio 1:	
Socio 2:	
Recursos existentes	
Socio 1:	
Socio 2:	
Público meta	
Posición/imagen existente de la alianza en su entorno	
Mensajes clave	
1	
2	

Responsables:

Unidad Técnica ejecutora en conjunto con el apoyo de Comunicación Institucional y el socio de la APPD.

Consideraciones finales

Durante el proceso de análisis para la elaboración del diagnóstico y el taller de co-creación para la elaboración de la presente Guía, se pudo validar el interés genuino de todas las partes de la Municipalidad en mejorar la gestión de alianzas actual, con el fin de alcanzar los objetivos cantonales.

La Guía para el Diseño de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo de la Municipalidad de Montes de Oca es clave para generar ordenamiento y claridad interna en relación a la gestión de alianzas. Sin embargo, para que este proceso sea exitoso, es importante generar un sentido de apropiación y una efectiva implementación, para ello es clave el acompañamiento de las áreas que se identificaron como claves. Es importante contar con las capacitaciones y acompañamiento de instrumentos innovadores para la gestión de alianzas y en gestión de proyectos, búsqueda de aliados y fondos. Mantenerse actualizados en estos temas, les permitirá una gestión de las alianzas más efectiva.

Por otra parte cabe mencionar que el correcto diseño de una APPD es una inversión a mediano y largo plazo que realizan los actores involucrados, debido a que la correcta realización de cada una de las etapas requeridas para su formación permite que el trabajo en conjunto se vaya desarrollando de la mejor manera y promueve que las expectativas de todas las partes tengan mayor posibilidad de ser cumplidas, además de evitar la aparición de conflictos en el futuro.

Esta Guía propone orientaciones básicas para la gestión de las alianzas y algunas herramientas, en diferentes etapas clave de su ciclo de vida. Si bien las herramientas y los enfoques presentados se basan en la recopilación de información que se obtuvo del diagnóstico y el taller de co-creación, sumada la experiencia desde ALIARSE, su uso depende de que su contenido se adapte al contexto y a las particularidades únicas de la Municipalidad de Montes de Oca y de cada alianza.

Bibliografía

Acosta, M.; Blanco, D.; Cordero, J.; Calderón, G.; Calvo, A.; Cardona, R.; Montiel, A.; Nowalski, J.; y Villalobos, F. (2015). La dimensión legal de las Alianzas Público-Privadas en Costa Rica. Antología: Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE).

Blanco, D.; Calderón, G.; Jean-Pierre, D. (2022). Diseño y Gestión de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo. Una guía práctica. Fundación para la Sostenibilidad y Equidad (ALIARSE).

Código Municipal, Ley 7794. República de Costa Rica.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197

Decreto N° 40933 - MEIC – MIDEPLAN, “Reglamento para el desarrollo, fomento y gestión de las alianzas público privadas para el desarrollo en el sector público, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86373&nValor3=112050&strTipM=TC]

Dictamen N° 035, Procuraduría General de la República del 06 de febrero del 2008, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=15024&strTipM=T

Leiva, JE. (2018). *Municipalidades. Trámites, procedimiento y recursos. Primera edición. San José, Costa Rica. Editorial Jurídica Continental.*

Ley General de la Administración Pública, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

Oficio N° 15989, Contraloría General de la República https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017018787.pdf

Oficio N° 15563, Contraloría General de la República del 28 de noviembre del 2016
https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016019693.pdf

Oficio N° 04654, Contraloría General de la República del 23 de mayo del 2012
https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2012/SIGYD_D_2012007843.pdf

Ortiz, E. (2017). La Municipalidad en Costa Rica. Primera edición San José, Costa Rica. Editorial Jurídica Continental.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N° 33411
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=58314

Reglamento de donaciones de la Municipalidad de Montes de Oca. https://montesdeoca.go.cr/la_municipalidad/gobierno_local/marco_normativo/Reglamentos/35.%20Reglamento%20de%20Donaciones%20de%20la%20Municipalidad%20de%20Montes%20de%20Oca.pdf

Reglamento para la tramitación de convenios y cartas de entendimiento Instituto Tecnológico de Costa Rica:
<https://www.tec.ac.cr/en/reglamentos/reglamento-tramitacion-convenios-cartas-entendimiento-instituto-tecnologico-costarica>

Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública de la CGR
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=61402&nValor3=107391&strTipM=TC

Control de Versiones

Versión	Fecha	Origen del cambio
01	Agosto 2023	Versión Inicial
02	Setiembre 2023	-Corrección de "proceso" por "procedimiento" cuándo se refiere a las APPD -Sustitución del formulario de Comunicación por el FCO-03