

Prospectiva portuaria, gestión e importancia en el desarrollo socioeconómico del Caribe de Costa Rica

Dr. Rafael Evelio Granados

Académico Maestría en Desarrollo Rural
Universidad Nacional, Costa Rica



Resumen

A través de la Comisión de Regionalización Interuniversitaria (CRI), representada por la Universidad Nacional (UNA), el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia (UNED) se realizaron encuentros entre 2008 y 2009, con la participación de instituciones y actores sociales de la región Atlántica de Costa Rica, para dialogar sobre la situación actual de la infraestructura, la gestión de los puertos, la importancia social y económico de los puertos en el desarrollo de la región para fortalecer procesos de descentralización y crear agendas compartidas a fin de aprovechar las oportunidades que se abren en la región. Este documento presenta aportes sobre el contexto de la discusión y sobre los temas más relevantes que proponen los diferentes actores.

Palabras claves: Regionalización interuniversitaria, puertos y desarrollo, gobernanza y procesos de concesión, región y desarrollo portuario

Summary

Through the Inter-University Committee on Regionalization (CRI), represented by the National University (UNA), the Technological Institute of Costa Rica, the University of Costa Rica and the Universidad Estatal a Distancia (UNED) meetings were held between 2008 and 2009 with the participation of institutions and stakeholders in the Atlantic region of Costa Rica, to discuss the current state of infrastructure, port management, the social and economic importance of ports in the development of the region. It opened spaces for dialogue on the situation of the ports of Limon and the difficulties in strengthening decentralization and create shared agenda between different parts to take advantage of the opportunities available in the region. This paper presents contributions on the context of the discussion and the most relevant topics proposed by different actors.

Keywords: Ports and development, governance and port concession process, region and port development

Antecedentes al debate sobre puertos y desarrollo

El Caribe de Costa Rica juega un papel extraordinario en el desarrollo regional y nacional. Surgió como el enlace para la exportación de productos primarios, fue el espacio de articulación que propició el inicio a un proceso de maduración de la economía costarricense. A través del puerto se incrementó desde, el siglo XIX, en forma permanente, el intercambio de bienes y servicios, que se amplió con la evolución de nuevos sistemas de información de una región a otra, de un continente a continente en la búsqueda de mercados globales para el café, el banano, la madera y otros productos menores.

Esta región ha experimentado una gran evolución, pasando por grandes cambios en las innovaciones, cambios en las infraestructuras -ahí evolucionó y declinó el sistema de transporte en trenes-, se experimentó con grandes adelantos de la telefonía y con los sistemas informáticos. También surgieron y evolucionaron grandes organizaciones e instituciones que han tenido la responsabilidad de regular y estimular el desarrollo de la región. El proceso evolutivo pasó por momentos críticos, con dificultades para resolver los problemas del territorio y superar las nuevas exigencias que demanda la especialización del país y economía cada vez más globalizada.

A la región confluyen grandes empresas y transnacionales que se ubican en región y otras partes del país. Los puertos de Limón juegan un papel central en el comercio internacional para Costa Rica, los mismos concentran aproximadamente un 80% de entrada y salida de mercancías, incluyendo: hidrocarburos, productos químicos, manufacturas y productos agrícolas. Además, es la entrada para una gran cantidad de turistas que llegan en cruceros a una región con muchos recursos naturales, que enfrentan deterioro ambiental, contaminación y problemas de desastres naturales propios de débil planificación regional.

Un examen externo muestra que la región representa un pilar para el desarrollo de redes de comercio que están globalizadas, y que presentan un proceso incremental en su dinámica particular. En este marco el Estado juega un papel fundamental como regulador y estimulador de la modernización. La región pasa por la disyuntiva de una mayor globalización, una mayor interconexión con la economía internacional, donde la empresa requiere de nuevas infraestructura de puertos para mejorar las oportunidades de crecimiento, empleo y desarrollo de la región.

Hace más de una década que se hacen estudios y propuestas para un plan de inversiones que permita una actualización de infraestructura de puertos, ferrocarril, carreteras y otras con el fin de mejorar los servicios y elevar la productividad y competitividad de la región y el puerto.

El debate sobre la modernización portuaria abre la discusión sobre cuál debe ser el nuevo estilo de gestión de los puertos en Limón, cuáles son las oportunidades que abre la concesión, cuál debe ser la modalidad de infraestructura y cuáles son los desafíos que dichos procesos plantea, de cara al papel socioeconómico que juegan los puertos en el desarrollo de región. En ese marco de oportunidades globalizadas, los principales indicadores socioeconómicos de la provincia de Limón, la ubican como una de las zonas más rezagadas del país en cuanto a desarrollo se refiere, las estadísticas del INEC indican que un 21,7% de sus pobladores viven en condición de pobreza, un 6% superior a la media nacional. Otros problemas asociados a la pobreza se relacionan con la escasa inversión privada que contribuye al desempleo y subempleo, el tráfico de drogas ilícitas que profundiza la violencia y la delincuencia, situación que involucra cada vez más a los grupos más jóvenes de la población.

Origen y contexto de la discusión portuaria en Costa Rica

La región Atlántica está integrada e inmersa en las dinámicas de mercado global, pero a la vez, al margen de las ventajas que puede proveer la globalización a la región; el rol de las universidades es el de abrir espacios para el diálogo sobre alternativas para el desarrollo socioeconómico de la región, lo cual pasa por la discusión de ¿cuánto sabemos sobre ese nuevo contexto internacional portuario.

Desde 1995 se ha venido experimentando, al menos antes de la crisis financiera de 2008, un incremento continuo del PIB mundial relacionado directamente con el comercio mundial. Esta tendencia al crecimiento del PIB se ha traducido en un crecimiento del movimiento de bienes alrededor del mundo y especialmente el comercio por vía marítima. ¿Cómo influye eso en la discusión portuaria costarricense?

En el sector portuario y de transporte marítimo estas nuevas condiciones del mercado internacional se han manifestado en tres diferentes fenómenos: un aumento en la demanda de servicios portuarios debido al aumento del comercio internacional de bienes, procesos de concentración de las empresas navieras y otros subsectores y, a causa de estas dos anteriores, un surgimiento de un mercado internacional de operaciones portuarias. El mercado marítimo-portuario es un mercado dinámico, donde la aparición de un nuevo competidor puede cambiar por completo las tasas de crecimiento.

El aumento del comercio internacional de bienes está estrechamente relacionado con las nuevas tecnologías de telecomunicación e informática (“telemática”). Los cambios y la aplicación de nuevas tecnologías tiene implicaciones para los procesos de producción y comercio internacional a medida que permiten un aumento y modificación de las transacciones comerciales, lo que tiene un impacto indirecto, sin embargo significativo, para el transporte marítimo.

En segundo lugar, estas tecnologías influyen directamente en las empresas navieras y los puertos debido a las modificaciones introducidas gradualmente en la forma en que esos prestan sus servicios.

El impacto más directo de la telemática y otros avances tecnológicos es simplemente el aumento de la productividad. Para la misma producción de bienes y servicios se necesita menos mano de obra. Si se logra el cambio estructural, ésta mano de obra después encuentra nuevos trabajos produciendo bienes o servicios adicionales. “A medida que se produce un mayor volumen de bienes eso, *ceteris paribus*, implica también un mayor volumen de comercio internacional que requiere ser transportado” (Pérez, 2010).

Un segundo impacto de la telemática es que, sobre todo con el uso del Internet, se está fomentando la llamada globalización de la economía. “Es cada vez más fácil que

se encuentren productores y compradores de insumos y productos finales en diferentes rincones del mundo. Sitios de Internet que facilitan la compra de todo tipo de productos –del libro hasta el petróleo – aumentan la probabilidad de que se realice un negocio donde el comprador esté físicamente a una gran distancia del vendedor. El impacto más directo es que el comercio seguirá creciendo a tasas mayores que la economía en general. Y aunque la palabra *e-commerce* podría sugerir que ya no se requiere el movimiento físico de bienes, la realidad es justamente lo contrario: un mayor *e-commerce* implica una mayor demanda por servicios de transporte (Hoffman, 2000).

En América Central estas tendencias se han visto en un incremento importante en el volumen de comercio marítimo. Entre 2000 y 2007 este ha crecido a una tasa del 10,7% anual; y la proyecciones, aun considerando la actual crisis financiera, apuntan que este seguirá creciendo durante los próximos años a un 6.4%. En total, entre el 2000 y el 2011 el comercio por vía marítima en Centroamérica crecerá, aproximadamente, un 9% de su volumen total. (Pérez, 2010).

Parece que la tendencia muestra un fuerte crecimiento en el sector marítimo-portuario, a pesar de la desaceleración que ha significado la crisis financiera. Para un cantón y región como Limón, los desafíos siguen ahí, hay que ir desarrollando el negocio y agregando valor, principalmente en incluir en los puertos actividades logísticas y servicios que les den valor agregado. La actividad portuaria no se debe limitar a un simple almacenaje de contenedores, sino hay que darle valor a lo que hay dentro de ellos. En esto parece que el silencio de todos, no hay mayor interés por agregar una visión prospectiva sobre el tema.

Pero el desinterés parece aún mayor, según Pérez (2010) las tendencias del crecimiento del trasbordo en muy importantes de la región, crece hasta tres veces por encima del PIB. No obstante, es preocupante que se observa en toda América Latina una falta de coordinación, como unión, entre los intereses de los distintos sectores dentro de la actividad portuaria (autoridades de transporte, aduanas, sector privado y trabajadores); lo cual afecta la productividad de los puertos y ponen trabas dentro de las cadenas logísticas. Esto hace ver que los problemas portuarios en Limón, son una características y no una excepción.

Existe además una tendencia mundial a la utilización de buques cada vez más grandes, lo cual impone un desafío a los puertos en términos de tener una infraestructura adecuada para atender a estas nuevas generaciones de buques. Sin embargo, aunada a esta tendencia de fabricar buques cada vez más grandes, también existe un aumento en la flota de buques pequeños, lo cual plantea un doble desafío, a saber, prepararse para atender a los megabuques pero al mismo tiempo tener la capacidad para atender un mayor número de buques pequeños.

El surgimiento de operadores portuarios globales ha sido una de las maneras en que los países han buscado aumentar su productividad y la transferencia de tecnologías entre sus puertos. Esta concentración de poder de mercado se ha reflejado en el hecho de que un 57% del total de contenedores que se mueven en el mundo eran manejados por once empresas en el 2004, las cuales en años más recientes han pasado a manejar un 61% del total de contenedores. Estas once empresas están presentes en prácticamente todos los puertos de la región, junto a varias empresas *translatinas* que se dedican a la operación de puertos, especialmente en América del Sur. A partir de procesos de modernización estas *translatinas* han adquirido el conocimiento y el *know-how* del negocio para hacerse cargo de concesiones en otros países de América Latina.

A partir del 2007 hubo un incremento en la dinámica del comercio internacional, asociado al alto crecimiento de las exportaciones de China y la India, la firma de diferentes Tratados de Libre Comercio y demás acuerdos comerciales a nivel regional. Esto significó una reducción generalizada de los aranceles, lo cual se traduce en un aumento de la importancia de los costos de transporte como preocupación principal de las autoridades. Los costos logísticos son bastante altos en la mayoría de los países, especialmente en aquellos países con economías desarrolladas, lo cual afecta el crecimiento de las exportaciones para países como los latinoamericanos.

La relación entre competitividad y productividad depende en gran medida también de los factores a lo interno del país, un ejemplo es el costo del transporte terrestre dentro del mismo, una reducción en este transporte significaría inclusive una reducción de precios para el consumidor interno. Esto además está condicionado con el alza generalizada de combustible que ha resultado en los últimos años. Cuando se hace un uso más intensivo del combustible, se incrementa también el valor de origen, lo cual indica que hay otros factores que afectan, producto de la inflación y la fijación de

precios fuera del *equilibrio* del mercado. Ante un alza de combustibles muy alta, el ahorro potencial que tendrían las empresas internacionales bajaría notablemente. Por ejemplo, en el sudeste asiático la reducción de costos de mano de obra no sería suficiente para poder paliar el costo de un alza de combustibles demasiado alta, por lo que los empresarios se verían obligados a reposicionar sus mercados en países más cercanos.

Otro aspecto a considerar es que los costos de transporte también reflejan economías de escala, estructuras de red, servicios de transporte, logística y demás. Esto requiere que el sistema institucional, el gobierno, tenga una planificación estrategia a largo plazo en lo que se refiere al tema portuario. En general los puertos de América Latina presentan dos tipos de desafíos. En primer lugar la obsolescencia de la infraestructura y las conexiones del puerto con la ciudad donde está (la infraestructura vial y ferroviaria). Por otra parte, también están los desafíos institucionales, en lo que se refiere a mejorar la coordinación público-privada. Se requiere marcos regulatorios sólidos, la conformación de autoridades portuarias que apoyen *el negocio del sector* y de que forma la posibilidad de una concesión se integre con el desarrollo de la región.

Se realiza una política de transporte marítimo, ferroviario, aéreo o vial, pero estas no tienen una relación entre ellas, lo cual crea *cuellos de botella* en las cadenas de transporte al estar algunos eslabones más desarrollados que otros (por ejemplo, una *mega terminal* portuaria que coexiste con una mala infraestructura vial).

En América Latina existen, tradicionalmente, tres pilares del desarrollo económico, ligado a la infraestructura: transporte, estructura y logística. Las primeras dos generalmente están supervisadas por alguna institución estatal, generalmente un ministerio. La tercera, la logística, queda sin cobertura, en el mejor de los casos recae en la actividad de los privados que se organizan y piden algunas mejoras en este sector; caracterizada por una cultura de baja coordinación.

Existen temáticas transversales, que son problemas de los tres *pilares* en general, y que se refieren a la seguridad portuaria, aspectos ambientales y costes logísticos en general. El modelo actual se queda corto para encontrar una solución integral. Se requiere un Estado que planifique y regule, lo cual no se contradice con la actuación público-privada (la concesión) sino que la refuerza ante un Estado que tiene claro el

¿*Qué hacer?* Para eso se necesita una política integral que es lo que se requiere para poder realizar evaluaciones sociales y ambientales de los impactos de la concesión. En resumen, una estrategia nacional clara y compartida entre todos los sectores (Estado-Privado y a nivel regional-subnacional).

En los aspectos administrativos de esta política se debe establecer una sola agencia que lleve al cabo el proceso, y debe existir coordinación y coherencia al interior del propio gobierno a la hora de plantear la política, ya que se trata de una política nacional y no una política de gobierno de turno, o de una disputa de poderes entre el Estado, instituciones regionales y sindicatos. Esta política integral, concebida desde un principio de esa forma y con participación de todos los actores, y la planificación deben hacerse pensando en la competitividad y productividad de los territorios, la región y el país. Considerar la logística avanzada sobre la mera distribución es un proceso a largo plazo y de mejor continua.

Papel de las universidades y la extensión en el proceso de discusión portuaria

Se está de acuerdo en que la educación es un pilar del desarrollo, lo cual propone la necesidad de reflexionar, desde la academia, y estimular una discusión sobre propuestas para el desarrollo de la región, en este caso específico de la política portuaria, y en general la construcción de una visión de desarrollo acorde a las necesidades locales y nacionales.

La discusión sobre el desarrollo actualmente está traspasada, a todos los niveles, por el contexto de la globalización. Un contexto que en el cual Costa Rica se convierte en parte de un *mundo en general* y de una *nueva coyuntura planetaria* entendida desde los procesos de globalización e internacionalización de los mercados mundiales. No obstante, la información presentada en la introducción contrasta con la metas del milenio, se da un desvanecimiento del optimismo de la globalización, en la búsqueda de *ideales universales de paz y progreso*.

Los problemas generales de la humanidad se han acrecentado. Problemas socioeconómicos como la desigualdad, la exclusión y la pobreza se han visto acompañadas de una crisis financiera mundial, una crisis alimentaria y un deterioro

ambiental generalizado, este último agudiza el proceso de calentamiento global que vivimos. Esto puede resultar desesperanzador a primera vista, pero no se debe olvidar que las crisis pueden llegar a traducirse en nuevas oportunidades en situaciones de cambio acelerado. Corresponde entonces a las universidades empezar a actuar en función de *mi comunidad, mi ciudad, mi país y por la humanidad*.

Es por ello que se considera que las universidades deben estimular el diálogo, el encuentro y la construcción de una visión conjunta, que no puede estar aislada de lo que sucede en la comunidad, el distrito, el cantón, la región, en el país o en el mundo. Se debe perseguir, como meta, un desarrollo regional que trascienda nuestras fronteras y que cuente con una participación ciudadana de peso. Fortaleciendo el *triángulo* entre el gobierno, el sector privado y las universidades en procura de cohesión social, sustentabilidad y mayores niveles de democracia.

El papel de las universidades es doble, en primer lugar, deben servir de foros de discusión para que la sociedad civil pueda organizarse en conjunto con otros actores institucionales y empresariales con el fin de proponer soluciones y en, posteriormente, cooperar de forma directa, y en cercanía con la sociedad civil, para la realización de dichas propuestas.

Fondos FEES, regionalización y discusión sobre el desarrollo portuario

Proceso que se inicia a partir de 2004, en el marco de las negociaciones del FES, con la creación de un “Fondo del Sistema”, el cual tenía el objetivo de articular a las universidades en la asignación de recursos específicos para investigación, extensión y demás actividades. Dentro de este “Fondo Sistema” también se creó un fondo específico para lo que el CONARE en este entonces llamó “regionalización”.

A partir de esto, en el documento “Planes 2005-2006”, se planteó la existencia de un eje de cobertura en el área de la regionalización. Proyectando así la importancia de una mayor presencia de las universidades en las regiones alejadas al “Gran Área Metropolitana”, y se asignaron fondos específicos para regionalización, los cuales empiezan a operar a partir del 2007, para trabajar en primer lugar en la región Brunca y zona sur del país. Durante el año 2008 es cuando ya se empieza a trabajar

específicamente en la región Huetar Atlántica. Se crea una comisión interuniversitaria para “visualizar cual es el desarrollo específico que requiere cada región de acuerdo al financiamiento que está dando el fondo para la regionalización”.

El gran desafío es iniciar acciones que ponen a las universidades al frente del cambio, sin que las mismas universidades hayan cambiado su estilo de gestión centralista y de baja calidad de coordinación. Las universidades no pueden iniciar un nuevo papel regional sin estar preparadas para el cambio, existe un path dependence que la ata al pasado, visiones estrechas, simbolismos y viejas rencillas. Hoy día las universidades realizan acciones pensadas desde los campus ubicados en la Gran Área Metropolitana, de espaldas a las regiones, esto complica y puede estrangular las acciones y la gestión del cambio en la región, que sus mismos actores acuerdas, claro está dentro del marco de las universidades. No queda más que pensar en el incrementalismo y menos asumir posiciones deterministas en un contexto de cambios poco estudiados.

De la integración de actores y la participación tiene que surgir una agenda local-regional de investigación, transferencia de tecnología e innovación para el desarrollo. Para las universidades la finalidad de su contribución en estos temas será como señala Pérez (2011:35) “mejorar la prosperidad y calidad de vida de los ciudadanos. La investigación permite la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos necesarios para asegurar innovaciones en beneficio de la sociedad. Queda clara la importancia que adquiere la universidad en el contexto de desarrollo de un país o una región. En este sentido, mediante los procesos de generación, adaptación y transferencia de conocimientos, las universidades participan en los sistemas de innovación y se constituyen en un actor esencial de las relaciones que llevan el conocimiento hasta su uso. La aplicación de modelos de transferencia adecuados es clave para optimizar su uso por parte de la sociedad”.

La participación de la universidades en el marco de la CRI deben evolucionar hacia un modelo más completo y proactivo a través del cual se potencie la transferencia en el ámbito de la tres rutas características (I+D colaborativa, licencias y creación de *spin offs*).

Discusión reciente sobre la concesión

Para discutir sobre la concesión de puerto es importante dialogar con el tema desde una perspectiva más amplia. Las obras y servicios que se *concesionan* tienden a generar diferentes impactos en la sociedad. Se parte de que se busca resolver diferentes problemas sociales, tales como: transporte, comunicación, energía y otros. Y en la gestión del proceso de concesión se han generado distorsiones que al final se trasladan a otras actividades, al mercado y la industria nacional y estimulan diversidad de problemas.

Cuando las ineficiencias son significativas genera un “círculo vicioso” que repercute negativamente en la creación de empleo, la inversión, en el desarrollo y en la gobernanza entre otros factores. Si es lo contrario. Si el proceso concesionario se hace bien, en forma eficaz por parte del Estado y en forma eficiente por el concesionario, eso lleva a un círculo virtuoso de factores de crecimiento económico y desarrollo.

La creación de estas condiciones eficaces y eficientes requiere de buena gestión e inversiones, en algunos casos muy importantes y que rara vez pueden ser acometidas con fondos públicos. La participación del sector privado es una práctica ya generalizada en la construcción de obras que tienen como propósito atender la demanda del interés general.

Existen varias modalidades, que se conocen como modelos de participación público-privada (PPP), pero la que más figura es la concesión. Hoy en esto no hay barreras ideológicas, ya se ha pasado a un total pragmatismo en la estructuración de este tipo de procesos. Por ejemplo, el puerto de La Habana es una concesión a TCB (Terminal de Contenedores de Puerto Barcelona); en China se están haciendo concesiones no sólo en puertos, sino para suministros de agua, carreteras y demás obras de infraestructura pública.

Los antecedentes de concesiones existen inclusive desde los griegos y los romanos y a comparación con las concesiones actuales en el corazón de los procesos llegan a ser la misma cosa. Lo que cambia en la actualidad es el tipo de negocio, las

actividades y la forma en que estos procesos son llevados a cabo para que tengan los beneficios que se aspira que tengan.

Cuando se analiza cómo se han dado estos procesos alrededor del mundo se encuentra con resultados bastante dispares. La pregunta que cabe hacerse es ¿Por qué algunos países realmente han logrado avanzar en este tipo de procesos y por qué otros han tenido ese tipo de fracaso? Y en el caso de Costa Rica ¿por qué existen cuestionamientos a las capacidades de gestión de las instituciones vinculadas a los procesos de gestión de las concesiones, poniendo especial énfasis en la organización, la *gobernanza*, la dirección, el financiamiento y el cumplimiento de la mismas ley de concesiones?

El desarrollar proyectos de infraestructura es extremadamente complejo, no es algo que se pueda aprender en su totalidad en un centro académico, requiere de prueba y error; se requiere comprender cuales son las mejores prácticas internacionales para la concesión de obras públicas, es un tema que evoluciona en diferentes contextos.

Las dimensiones de la concesión

En el proceso de concesión es fundamental la experiencia en gestión, quién lo hace debe tener un conocimiento profundo de estilos, métodos y técnicas para la acción. En este sentido puede pensarse al menos en cinco temas de importancia, las siguientes: comprensión de los aspectos conceptuales, redes institucionales involucradas, actores implicados en la regulación, espacio/tiempo de la concesión y los procedimentales a seguir.

La *dimensión conceptual* se centra en comprender a la concesión como una herramienta, cómo funciona la misma y cuáles son las implicaciones de utilizarla ¿Qué tipo de negocio es la concesión y cómo se articula a la dinámica local y regional?

Hasta hace poco se consideraba a las concesiones como un negocio de obra pública. Y una concesión, en realidad es mucho más, si se mira cómo se financia, la relación de capital que invierta cada uno de los grupos adjudicados versus los préstamos que tiene que tomar y que están en el rango de un 20% al sector público a un 80% al

sector privado. Esto tiene implicaciones importantes, cuando se va a licitar una concesión se debe conocer el perfil de los oferentes, sus experiencias en otras obras públicas, sus antecedentes y tener evidencia de la capacidad financiera.

No se debe ver la concesión como una confrontación entre el sector público y el privado, sino como una asociación de intereses. Conceptualmente un contrato administrativo se caracteriza como un contrato de colaboración, el privado es un colaborador. Cuando se miran como una relación confrontativa lo que se genera es un clima de inestabilidad en la relación contractual, que tarde o temprano termina siendo renegociada. Los contratos no deben hacerse así, actualmente se asegura al privado el derecho a recuperar o mantener la porción financiera del contrato si hay determinado desequilibrio, pues si se aplica debidamente también debería prever el derecho del Estado a obtener una compensación cuando se producen desequilibrios en sentido inverso; todo eso depende de una buena gestión.

Sobre si el contrato es rígido o flexible se debe entender que los contratos de concesión son de largo plazo, que sufren distintos tipos de “avatares”, propios del negocio, que podrían requerir su modificación y siempre existen imponderables. No se mira sólo el costo sino los beneficios de la inversión. Un contrato de concesión debería mirarse como de interés nacional, quienes son los beneficiarios, quienes serán efectos y posibles riesgos asociados al mismo. A veces se ve que los proyectos se enfocan a partir de un interés particular, sea de quien lo promueve desde el gobierno o del inversor privado. Este tipo de aspectos condicionan el éxito o el fracaso de los proyectos y ello afecta la legitimidad de eficacia de la gestión del gobierno.

Una operación de concesión presenta en la actualidad al menos cuatro partes: una es el Estado, otra el grupo promotor del proyecto, la otra los usuarios del territorio-región y la otra la comunidad del territorio-región y los trabajadores afectados por el proyecto. Cada uno de los grupos tiene una serie de expectativas básicas; cuando los proyectos se articulan sin cubrir las expectativas básicas de alguno de estos grupos, parecen situaciones muy comunes a las presentes de Costa Rica; porque las entidades gestoras desestiman la participación de los diferentes actores y con ello se vulnera la gobernanza. A veces en la gestión no se toma en cuenta lo que implica un proceso de

gobernanza (actores, instituciones, municipios, autoridad regionales y locales). La única condición de que los proyectos sean sustentables en el tiempo es que cada uno de los intereses, o expectativas básicas de estos grupos este sólidamente cimentado en el proyecto. Tomar en cuenta estas expectativas es construir legitimidad de eficacia.

Lo anterior implica tener clara una metodología de trabajo. No se puede lanzar un proyecto sin hacer las consultas con los usuarios, la comunidad y los trabajadores y a su vez sin consultar a las entidades del Estado que intervienen, la disponibilidad de insumos, el proceso de expropiación y otros aspectos relacionados. En lo referente a las claves estratégicas, estas se centran en entender qué es la concesión y qué resultados se planifica esperar o generar. Hay una serie de objetivos que hay atender, operatividad, instrumentar dentro de la concesión para poder alcanzarlos.

Las concesiones deben comprenderse como una política de Estado, que esta relacionado con una red de otras políticas e instituciones de Estado. Se debe considerar con diversos actores la opción de si es mejor la concesión u otras formas de participación público-privada. Escoger sistema mono-operador o multi-operador es algo que hay que ver caso a caso, tomando en cuenta si se está en un contexto local, nacional o regional. El proyecto debe estar adecuado a la demanda de la sociedad, considerar el entorno y futuro de necesidades del país. No puede presentarse una propuestas como parte de una demanda del pasado. Es decir, se requiere hacer la prospectiva necesaria para darle una vida útil a la obra concesionada. Manejar bien esas relaciones permite estimular la competitividad del país; lo contrario resta competitividad y genera disfuncionalidades, descoordinación y problemas con otros actores. Todo esto vulnera la eficacia de la gestión institucional y reduce la gobernanza.

Cuando se habla de *las dimensiones institucionales* se debe tomar en cuenta que a veces las concesiones se ven como eventos aislados, cuando en realidad es un proceso de instrumentación de reforma del Estado. Proceso que implica cambios que hay que hacer, nuevas formas de coordinación interinstitucional y transinstitucional como partes especializadas dentro de la administración pública que irían a promover los proyectos. Si no existe alguna institución con las capacidades técnicas para realizar la coordinación se debe crear o contratar una empresa que logra mostrar la expertis. Esto más que racionalidad institucional requiere relacionalidad institucional. Entonces importa establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, conformación de unidades de

control de las concesiones, que tengan las capacidades para realizar las diferentes funciones.

La *dimensión reguladora* se refiere a los objetivos de una regulación moderna en temas de infraestructura, para crear un entorno competitivo. Por definición la regulación interviene cuando el mercado no funciona, donde no se produce la competencia. Es esencial una correcta articulación del sistema regulador en una concesión. La herramienta por excelencia (más allá de las leyes y los reglamentos) es el contrato; es el que debe proveer los distintos aspectos del proceso; este es un tema que exige mejora inmediata. Es fundamental la experiencia, se precisa la especialización para determinar qué aspectos aplican o deben ser modificados de acuerdo al entorno del país. Para los intereses del Estado y del concesionario privado es importante que el marco regulatorio sea claro, porque eso es lo que asegura la sustentabilidad a largo plazo de la inversión.

Las *dimensiones procedimentales* se pueden definir como los mecanismos que presentan las acciones que garantizarán el funcionamiento de la operación concesionaria. En este sentido existen varios tipos de procedimientos, que se deben poner en marcha en forma simultánea, para alcanzar este objetivo.

La ley y el reglamento son evidencias importantes que orientan el plan de estructuración de los proyectos, no obstante, las fallas también son evidencia que plantea la necesidad de repensar cómo construir procedimientos para la estructuración del proyecto, cual es la operatividad los procesos que más conveniente. Eso es definir qué tipo de concesión conviene, cómo establecer consultas oportunas a los actores pertinentes, que tipo de modelo se van a seguir, cuáles son los aspectos esenciales de su estructuración. Por otro lado también se debe considerar el procedimiento para el desarrollo del proyecto, tomar en cuenta que tipo de estudios hay que hacer, con que profundidad, como se administran y como contratar dichos estudios, hasta llegar a un modelo de cartel de concesión y de contrato. Una revisión de algunos casos muestra la existencia de vacíos importantes en Costa Rica.

El financiamiento y la estructuras de los proyectos son diferentes, de un a otros. Eso requiere realizar procedimientos para la estructuración. Definir los parámetros desde el punto de vista de quien actúa para obtener la financiación y que sean condiciones lo más accesibles posible para el proyecto.

Después de esto se debe también considerar los procedimientos para seleccionar el contratista. Muchas veces hay errores porque se usan procesos que históricamente se usaron para compras del Estado. Casi todos los países tienen una ley de contratación administrativa que establece un procedimiento general, pero es para cuando el Estado hace una compra y no está pensada para adjudicar proyectos complejos. No tener claro el esquema lleva a procesos técnicos que terminan con una subjetivización tal que generalmente terminan en impugnaciones.

Existen tipos de metodologías rápidas y objetivas para evaluación de avances que facilitan corregir procesos que no caminan adecuadamente y establecen cuando una obra cumple condiciones para ser entregada. También se deben considerar los procedimientos para control de ejecución del contrato, muchas denuncias parecen que existen irregularidades o debilidades en el seguimiento. Existen metodologías a aplicar que generan una sensación de un control acabado sobre el desarrollo del proyecto.

Si se pone atención a las dimensiones y se hace una estructuración adecuada de las concesiones se logra cumplir adecuadamente, se logra la pretendida competitividad de los territorios y se fortalece la gobernanza.

La gestión de un proceso de concesión para el caso de Limón

Los proyectos CRI relacionados con los temas portuarios iniciaron en el 2009, con un proceso de coordinación entre diferentes pares universitarios que tenían acercamientos al tema, y propusieron ir generando la integración de la ciudadanía al tema, para ir estimulando la participación ciudadana. No obstante, la coordinación entre instituciones de educación universitaria se ve bloqueada por múltiples factores, entre los más importantes están los siguientes: incipiente experiencia en la coordinación de agendas conjuntas, una convocatoria a la comunidad marcada por una larga tradición clientelista, actores locales con una tradición individualista, instituciones públicas ajenas a procesos de coordinación interinstitucional, autoridades locales ausentes en el proceso de desarrollo local.

La tradición de coordinaciones conjuntas entre universidades para atender temas de interés nacional fue reducida y obedece a un marco de gestión de las políticas

públicas donde solían estar unas enfrentadas a las otras por diversidad de visiones. No privo la idea de que las diferencias suman y mejoran las ideas y productos; claro esto a esto escapan algunas excepciones. Con el advenimiento de los Consejos Regionales Interuniversitarios (CRI) surge otro nivel de coordinación directo entre profesores, administrativos, estudiantes y eso genera sus dificultades al principio. No obstante, las agendas trataron de articular objetivos, metas y al final en el caso portuario cada institución coordinó en forma limitada las acciones. Hasta el 2010 se observa una primera etapa de este proceso de coordinación que no logra despegar, pero las instituciones parecen ir construyendo una agenda propia sobre el tema.

El proceso inicial contaba con una limitada participación de actores locales (institucionales y de la sociedad civil), se requería un proceso de discusión en diferentes niveles (local, institucional, distrital, cantonal) y en algunos niveles la participación fue intermitente, es decir, algunos actores participan en forma irregular, lo cual debilita la calidad de los acuerdos entre actores para decidir acciones y actividades de integración de otros actores excluidos por tradición de estos temas. La exclusión está asociada a una visión jerárquica. En esa visión predominan las visiones emanadas desde arriba, y no se privilegian acuerdos con otros actores. En el caso de JAPDEVA, institución que está en el centro de cualquier discusión sobre el tema portuario, los acuerdos parten de dar una visión pero no compartir la construcción con otros actores locales.

En cuanto a la convocatoria de la comunidad se siguió un estilo marcado por una larga tradición clientelista en la región, donde la participación no contribuye a analizar el problema, las causas y posibles alternativas de solución. Pasa más por la necesidad de generar un ambiente para reivindicar una oportunidad y obtener alguna solución de corto plazo. Es difícil articular procesos de mediano plazo, donde las agendas se mantengan y exista el interés por dar el seguimiento apropiado. Las instituciones presentan una situación de deslegitimación, no se les ve más allá de oferentes de oportunidad coyunturales. Un resultado de estas visiones da cuenta de personas con un amplio y diverso número de cursos, capacitaciones, con temas diferentes entre sí y no se articulan a algún emprendedurismo. La responsabilidad es conjunta, pues las instituciones que brindan la capacitación y facilitan crédito no trabajan en forma coordinada.

Los actores locales muestran una tradición individualista, marcada por diferentes visiones relacionadas al origen, las creencias y a las oportunidades encontradas para el emprendedurismo. Las redes locales para el emprendedurismo son limitadas, aún en sectores como el turismo que parecen integrarse alrededor de un mismo cliente, los niveles de coordinación son bajos entre cadenas y empresarios locales y más limitadas entre empresarios locales pues se ven como competencia. Las redes basadas en confianza, solidaridad y mutualismo para alcanzar el desarrollo competitivo de servicios y productos en bajo; no obstante, van apareciendo experiencias en la elaboración de productos tales como: artesanías, productos de limpieza, reciclaje.

Las instituciones públicas por tradición tienen bajos niveles de coordinación entre sí, a no ser de procesos desarrollados por JAPDEVA que si han encontrado mayor colaboración. En especial la municipalidad presenta una tradición de trabajo totalmente desligado de las comunidades y de otras instituciones públicas. No existen indicios de algún proceso de coordinación interinstitucional, eso implica que las dificultades para la gestión de proyectos comunitarios o de proyectos articulados al tema portuario; están son las primeras barreras de entrada que enfrentan las universidades.

Las agendas de desarrollo local se manejan en forma dispersas por diferentes instituciones, sin una debida coordinación de ejes transversales a la misma. Los temas ambientales, jóvenes, mujeres, tercera edad, desarrollo económico, política-institucional y otros se maneja en forma desarticulada; generando un gran activismo para algunas instituciones y pocos resultados por los limitados recursos existentes.

La discusión del tema de concesiones

En este contexto y características de la participación y gobernanza local surge la interrogante de cómo llevar adelante un proceso de discusión con los diferentes actores, cuando prevalecen visiones diferentes y distantes. Aún con las dificultades encontradas en el proceso integración de diferentes actores a la discusión, es posible hacer un primer nivel de discusión- Es la discusión trivial entre los intereses de concesión-privatización y las posiciones de mantener el estilo de gestión actual subyacen grandes interrogantes. Interesa conocer la ubicación estratégica del puerto en la región Centroamericana y a nivel global. Más allá de los lugares que ocupa en la actualidad dichos puertos, es

importante plantearse otros escenarios ligados a las nuevas rutas estratégicas del comercio (China-Este de Estados Unidos- Europa- Sur América), qué relación tiene las presiones de modernización y el Plan Puebla Panamá. La discusión actual plantea temas tales como:

- a. Discusión sobre los sistemas de transporte marítimo en el siglo XXI, retos para la seguridad marítima y la protección medioambiental.
- b. Planificación portuaria y competitividad económica de los puertos en Centro América Concepto de Cadena Logística (Supply Chain Management) para el desarrollo portuario.
- c. La evolución en la gestión de los recursos humanos portuarios, como se contrata, capacitación, actualización y características generales.
- d. La seguridad y el medio ambiente en la gestión de puertos. Y a nivel regional se requiere el análisis de las carencias del sector portuario centroamericano, las oportunidades de desarrollo con los nuevos proyectos que ofrecen los gobiernos y la cooperación.
- e. En una perspectiva global se requiere profundizar cuales son los flujos del comercio entre China, Sur América, Este de los Estados Unidos y Europa. Estos nuevos flujos pueden reconvertir al dinámicas de la región y generar nuevos intereses geoestratégicos tanto privados como públicos.

Las leyes y los reglamento son relativamente claros, no obstante, en el proceso de realizan la gestión, se hacen interpretación donde influye el contexto externo e interno y se dispone de la información desde la propia organización y es con base en esta premisa que toman las decisiones de manera individual y colectiva. Hay que reconocer que con esa información e influencias los actores con capacidad de influir y decidir, asumen también posiciones políticas y eso afecta la calidad de los acuerdos. Es conveniente generar un nuevo balance con la participación de otros actores que ayuden fortalecer la institucionalidad y la gestión de proceso de diálogo y consulta.

Conclusiones

Los resultados alcanzados en la discusión revelan las dificultades para estimular procesos que garanticen la integración de los diferentes actores, se impone el path dependence de las instituciones, la arena de participación es muy irregular, muchos actores no encuentran un camino hacia la comunicación de sus ideas sobre el tema. No obstante, se planten temas que empiezan ser reconocidos en la discusión, sobre el contexto futuro de la región y las limitaciones y riesgos que presentan los procesos concesionarios que no garanticen transparencia y ánimo de cohesión social.

De lo anterior se desprende como necesidad hacer una revisión de la ley y el reglamento de concesión partiendo de la historia y el contexto actual; no puede desligarse la institucionalidad y las características e importancia de la región en el contexto del desarrollo nacional.

La mayoría de los actores regionales consultados no confían en el proceso concesión, señalan de que no existen garantías, que las leyes y reglamentos no son suficientes, se requiere desarrollar procesos que perduren y la única garantía es que se abran espacios de participación; a diferentes niveles, de actores territoriales, actores regionales, trabajadores, usuarios y población en general; para facilitar la gobernanza y generación de cohesión social y sustentabilidad.

Es importante revisar el proceso de planificación estratégica y la instrumentalización necesaria, que garantice el seguimiento y la evaluación en un marco de la transparencia y la legalidad que demandan los procesos de concesión.

Bibliografía

Pérez, L. Manuel (2011). Investigación, transferencia de tecnología e innovación para el desarrollo. El caso de la Universidad de Alicante. En: *Conocimiento, innovación y desarrollo*. (Rafael Herrera y José Gutiérrez, eds.). Costa Rica: Impresión Grafica del Este. Costa Rica.

Documentos (inéditos) consultados

Aragone, Ignacio (2009). Conferencia sobre: “regulación y mejores prácticas internacionales en la estructuración de concesiones”

Arias, Desiderio (2009). Entrevista a Director CUNLIMÓN.

Barzán, Oscar (2009). Conferencias “Estrategia marítima de Panamá como fortalecimiento al desarrollo del país.”

Blair, Rolando (2009). Conferencia sobre desarrollo y puestos en el caribe de Costa Rica. Secretaría General de Sintrajap.

Castillo, José (2009). Conferencia sobre desarrollo y puestos en el caribe de Costa Rica. Secretaría de Finanzas Sintrajap.

Gray, Ariel (2009). Los conglomerados marítimos portuarios y la visión económica mundial. Profesor de la Universidad de Panamá.

Jiménez, Francisco (2009). Conferencia sobre: “desarrollo portuario e importancia socioeconómica en la región Caribe”. Presidente de JAPDEVA.

Jordan, Juan (2009). Conferencia sobre cambios globales y exigencia de los sectores marítimo-portuarios y el papel de la educación. Profesor de la Universidad de Panamá.

Marinetto, Antonio (2009). Conferencia sobre nuevas tendencias de participación y asociación públicas y privadas para el desarrollo

Morgan, Carlos (2009). Discursos del Vicerrector de Planificación de la UNED Ortiz.

Pérez, Gabriel (2009). Conferencia sobre tendencias internacionales del transporte marítimo y su impacto el desarrollo portuario de América Latina y el Caribe. CEPAL.

Segura, Olman (2009) Discurso de inauguración como Presidente de CONARE

Ugalde, Urías (2009) Conferencia “Alcances y obstáculos del puerto de Caldera en Puntarenas. Experiencias obtenidas con la concesión.” Funcionario de INCOOP.

Vargas, Luis (2009). Conferencia sobre el desarrollo y puertos en el Caribe de Costa Rica. Asociación de profesionales de JAPDEVA

Zapata, Eugenio (2009). Discursos del Director de la UCR-Sede del Atlántico.