

# GUÍA SENSIBLE AL GÉNERO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SPEM EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS A NIVEL LOCAL EN COSTA RICA

NOVEMBRE 2023



# EXPERTISE FRANCE

GUÍA SENSIBLE AL GÉNERO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SPEM EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS A NIVEL LOCAL EN COSTA RICA

ELABORACIÓN DE MECANISMOS DE TRANSICIÓN HACIA UNA FORMALIZACIÓN EQUITATIVA DE LAS PERSONAS QUE TRABAJEN EN ACTIVIDADES DE RECOLECCIÓN, RECUPERACIÓN Y UTILIZACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS ORDINARIOS

**San José, Costa Rica**  
**Gret**

Arguello Miranda Ana Rita, Sánchez Benavides Ariana, Vega Campos Luis, Lalaude–Labayle Marie-Pierre, Haudecoeur Clementine.

Revisado por: Alexia Quirós Rojas y Laura Zumbado Ramos.  
Coordinación: Laura Zumbado Ramos.

<b>1. GLOSARIO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. INTRODUCCION.....</b>	<b>6</b>
2.1. Metodología de elaboración de la Guía	7
2.2. La importancia de la participación de las mujeres en el sector de residuos y en el ámbito público:	8
2.3. División sexual del trabajo:	9
2.4. Desigualdades de género en el mercado laboral y feminización de la pobreza:	9
<b>3. PERTINENCIA DE UN ENFOQUE DE GENERO EN EL SECTOR DE RESIDUOS Y CONFORMACION DE LAS SPEM .....</b>	<b>12</b>
<b>4. SOCIEDADES PUBLICAS DE ECONOMIA MIXTA (SPEM) .....</b>	<b>14</b>
4.1. Características de una SPEM en residuos:	14
4.3. Riesgos vinculados a una implementación inapropiada	19
4.4. Enfoque hacia el sector de residuos	20
<b>5. ESTRUCTURA Y FASES DE UNA SPEM .....</b>	<b>24</b>
5.1. Primera: Fase Municipal	24
5.2. Segunda: Fase Societaria:	34
5.3. Tercera: Fase Prestacional	38
<b>6. RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES Y CODEPENDENCIA ENTRE LOS ACTORES..</b>	<b>44</b>
<b>7. RECOMENDACIONES TECNICAS PARA UNA IMPLEMENTACION EFECTIVA DE LAS SPEM EN EL SECTOR DE RESIDUOS .....</b>	<b>46</b>
7.1. Gobiernos locales:	46
7.2. Contraparte privada:	47
<b>8. FUENTES CONSULTADAS .....</b>	<b>48</b>
Anexo 1. Herramienta 6. Instrumento para la comprobación de la incorporación de medidas afirmativas de género en la constitución y funcionamiento de la SPEM en residuos.	50
Anexo 2. Herramienta 7 El Árbol de Problemas y el Árbol de Objetivos	54
Anexo 3. Herramienta 8. Modelo de Negocio Canva para completar.	56
Anexo 3. Herramienta 9. Guía de preguntas frecuentes sobre las SPEMs, el enfoque de género y la gestión integral de residuos	58
Anexo 4. Tablo de SPEM	59

## 1. GLOSARIO

**CCSS:** Caja Costarricense de Seguro Social.

**Centro de recuperación de residuos valorizables (Centro de acopio):** Es una edificación o establecimiento permanente de almacenamiento temporal de residuos para su valorización, donde los materiales recuperables son pesados y pueden ser clasificados, transformados de manera física, separados y embalados de acuerdo a su naturaleza.

**Concejo Municipal:** Es un órgano deliberativo del Gobierno local integrado por regidurías, además de la alcaldía y sus suplencias respectivas, este órgano es encargado de fiscalizar, organizar, acordar y tomar decisiones con respecto a reglamentos, proyectos y acuerdos de índole municipal; en diversos casos a través de sus comisiones permanentes o comisiones especiales, puede investigar sobre todos los asuntos de interés público en el marco de sus competencias, sin perjuicio del control que realicen otros órganos competentes.

**DIGECA:** Dirección de Gestión de Calidad Ambiental de Costa Rica

**Discriminación contra las mujeres** “Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) artículo 1, 1984.

**Equidad de género:** Se requieren medidas necesarias o acciones afirmativas para apoyar a las poblaciones con mayores vulnerabilidades y violaciones de sus derechos. **La equidad de género** se puede entender como el mecanismo para tratar de manera justa a mujeres y hombres, según sus necesidades particulares, es un medio para alcanzar la igualdad de género. (Pinto, 2012).

**Generador:** Persona física o jurídica, pública o privada, que produce residuos al desarrollar procesos productivos, agropecuarios, de servicios, de comercialización o de consumo.

**Género:** Construcción sociocultural que se desarrolla a lo largo de la vida y que responde a cada sociedad y época de forma distinta, es lo que se considera representa el ser mujer u hombre. Las características que se consideran femeninas o masculinas han cambiado y pueden cambiar durante el tiempo y la historia.

**Gestión integral de residuos:** Conjunto articulado e interrelacionado de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, de planificación, monitoreo y evaluación para el manejo de los residuos, desde su generación hasta la disposición final.

**Gestor:** Persona física o jurídica, pública o privada, encargada de la gestión total o parcial de los residuos, y autorizada conforme a lo establecido en esta Ley o sus reglamentos.

**Gobiernos Locales:** Son entidades estatales, las cuales constitucionalmente ostentan autonomía política, administrativa y financiera. Cada Gobierno local, o bien, la Municipalidad está conformada por una alcaldesa o alcalde, regidores y regidoras, quienes son representantes en el Concejo Municipal, personas que habitan un cantón, según corresponda su localidad.

**Grandes Gestores:** clasificación realizada por el MEIC para determinar el tamaño de una empresa y por ende sus responsabilidades. Los grandes gestores se refieren usualmente a centro de recuperación o procesamiento de residuos de gran escala, usualmente también son exportadores de residuos.

**Igualdad de Género:** El principio de no discriminación se refiere a las acciones que se deben tomar por parte de todos los sectores de la sociedad y de las personas para garantizar la igualdad de trato y de derechos entre las personas, independientemente de su género, sexo, orientación sexual, nacionalidad, creencia religiosa, origen étnico, entre otras condiciones identitarias (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

**NAMA:** Medidas de mitigación nacionalmente apropiadas.

**Oficina de gestión ambiental:** Oficinas ubicadas en diferentes instituciones, entidades y organizaciones o empresas, encargadas de planificar, ejecutar y controlar el desarrollo de los servicios de mantenimiento y conservación de las áreas verdes, promoviendo la participación organizada de la comunidad universitaria, a fin de comprometerlos en los aspectos de protección y preservación del medio ambiente.

**Pacto Constitutivo:** El Pacto o Acta constitutiva es un convenio mediante el cual dos o más personas físicas o jurídicas acuerdan realizar aportaciones (por ejemplo, acciones) para conseguir un fin común.

**Plan Nacional de Descarbonización:** Es una política pública que fija el objetivo de alcanzar cero emisiones netas al 2050 y expone una serie de medidas que las agencias del gobierno, el sector privado, y en general los ciudadanos costarricenses tendrán que implementar en toda la economía a fin de lograr la descarbonización.

**Relleno Sanitario:** son un área ubicada en la superficie, en donde se depositan los residuos sólidos luego de recibir algunos tratamientos. **La superficie sobre la que se acumulan es preparada previamente para evitar la degradación del suelo**, la contaminación de las fuentes de agua y de la atmósfera. (Ministerio de Salud, 2022).

**Residuos:** Material sólido, semisólido, líquido o gas, cuyo generador o poseedor debe o requiere deshacerse de él, y que puede o debe ser valorizado o tratado responsablemente o, en su defecto, ser manejado por sistemas de disposición final adecuados.

**Sexo:** Características biológicas (hormonales, fisiológicas, anatómicas, genéticas), a partir de las cuales se clasifican en hembra y macho a las especies asociado con los órganos sexuales y reproductivos. Contiene una parte que es inmutable e invariable en los organismos.

**Socio Privado:** Refiere a la contraparte dentro de la constitución de una Sociedad de Economía Mixta (SPEM), este o esta Socia deberá cumplir con una serie de requisitos y un perfil conforme al objetivo de la Sociedad, respetando la autonomía de la accionista mayoritaria que sería la Municipalidad.

**SPEM:** Sociedades Públicas de Economía Mixta.

**Transición Justa:** Implica hacer que la economía sea lo más justa e inclusiva posible para todas las personas con trabajos decentes, maximizando las oportunidades sociales y económicas de la acción climática, diálogo social y respeto de los principios y derechos laborales fundamentales.

**Valorización:** Conjunto de acciones asociadas cuyo objetivo es recuperar el valor de los residuos para los procesos productivos, la protección de la salud y el ambiente.

**Vertedero:** Lugar donde se vierten residuos o escombros. Última opción en la gestión de residuos debido, a la gran cantidad de impactos ambientales que provocan en relación con las emisiones a la atmósfera de los gases que contribuyen al efecto invernadero, la contaminación de los lixiviados y otros problemas de contaminación más clásica de olores, daños a la vegetación, etc.

## 2. INTRODUCCIÓN

Costa Rica presenta importantes retos en la ruta hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por ejemplo, dos sectores que representan una importante posibilidad de mejora a partir del fomento de un cambio cultural son el manejo de los residuos, así como, la igualdad y equidad de género. Dos pilares que en cualquier estrategia procure mejorar las condiciones y atender las desigualdades sociales y sus impactos ambientales.

Según datos recientes del Ministerio de Salud, de las 1.618.533 toneladas de residuos producidas en Costa Rica en 2021, el 9,6% podrían recuperarse para su reciclaje o reutilización, y el 17% no podrían depositarse en rellenos sanitarios. Estas cifras eran del 1,26% y el 20%, respectivamente, en 2014. Por tanto, se ha producido una clara mejora del reciclaje en los últimos años.

El desarrollo de políticas y reglamentaciones han ido evolucionando conforme las necesidades del país en materia de residuos se han transformado. Todavía existe una fuerte necesidad de mejorar los sistemas de valorización para reducir la necesidad de construir nuevos rellenos sanitarios. En particular, debe realizarse diversas acciones basadas en la recuperación de residuos orgánicos, los cuales representan entre el 50 y 70% de los residuos domésticos.

Aunado a estos esfuerzos, se aboga por que las políticas nacionales y las acciones correctivas incluyen los principios de transición justa; de modo que todos los actores sociales participen en soluciones conjuntas para el sector de residuos, incluyendo la equidad de género.

En Costa Rica, el Ministerio de Salud es la institución responsable de esta temática, lo que refleja un verdadero enfoque sanitario del problema que dio lugar a esta asignación. Sin embargo, quienes tienen la responsabilidad operativa son las municipalidades. Otros ministerios, como responsables de la protección del medio ambiente y la economía, también intervienen en este sector, mediante el control de los lugares y la contaminación, o la formalización económica y comercial de agentes privados, asociaciones o empresas implicadas.

La gestión de residuos sólidos municipales es un reto a nivel mundial. Además de presentar impactos en la salud de las personas, también tiene un impacto ambiental significativo. El sector residuos representa el tercer sector de generación de emisiones (14.8%) según el Inventario Nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de Gases de Efecto Invernadero Costa Rica 1990-2017.

En el caso de los domicilios, las principales responsables de la recolección de residuos reciclables son las municipalidades directamente o mediante los operadores privados contratados por estas. Los operadores que se centran en los residuos valorizables fuera del marco contractual han participado menos en esta fase desde 2020, debido al aumento del coste del transporte y a los recortes de precios de los artículos valorizables, que no han podido compensar este aumento. En efecto, en el caso de una actividad puramente comercial, la recogida se convierte en una variable de ajuste de costes para los operadores. Por lo tanto, este ámbito debería ser objeto de una planificación municipal en aras del interés general.

Particularmente, las Municipalidades ubicadas fuera del Gran Área Metropolitana o cuyo porcentaje territorial es alto cuentan con un porcentaje de cobertura no mayor al 50% sobre la recolección de sus residuos, representando un grave problema ambiental. De la misma forma, los altos índices de morosidad generan que no siempre se cuente con los presupuestos suficientes para aumentar estas rutas de recolección. Los resultados del estudio de diagnóstico realizado en San Carlos y Turrialba muestran que no es fácil establecer sinergias entre los operadores de recogida de reciclaje y las municipalidades, debido a la falta de herramientas de planificación adecuadas y de formas de trabajo conjunto. Se considera que las actividades compiten entre sí cuando lo que les conviene es planificarse conjuntamente, para maximizar la capacidad de recogida y tratamiento de residuos en una zona determinada.

También, de acuerdo con los resultados del *Diagnóstico de situación desarrollado en los cantones de San Carlos y Turrialba*, resalta una problemática importante entorno a los precios del mercado de la venta de materiales valorizables, ya que tanto los centros de recuperación de materiales valorizables de los cantones, como los mismos centros de acopio municipales presentan dificultades para planificar financieramente sus ingresos.

Los mercados de residuos, principalmente aquellos ligados a los plásticos y el cartón, son muy volátiles y dependientes de la oferta/demanda internacional; la cual puede verse afectada por los cambios del dólar, precio internacional del petróleo, conflictos bélicos, entre otros. Esto genera incertidumbre y un desestímulo en la inversión de mecanismos de recuperación de los materiales valorizables entre los gobiernos locales; sin embargo, al ser un requisito legal nacional; se encuentran en constante búsqueda de alternativas que podría desarrollar proyectos innovadores a un costo razonable.

Para integrar la diversidad de operadores económicos cantonales y regionales, las SPEM pueden desempeñar un cierto efecto de coordinación de las actividades, garantizando la existencia y el mantenimiento de un servicio de gestión de residuos en los sectores menos rentables, al tiempo que permite al sector beneficiarse de la rentabilidad de algunas actividades.

Este modelo jurídico, a pesar de ser reciente, ha despertado el interés de ciertos sectores municipales; considerándose una alternativa viable que les permita generar un cumplimiento de la ley 8839; así como integrar diversos sectores y recursos frescos; generando una sinergia necesaria para la gestión integral de residuos.

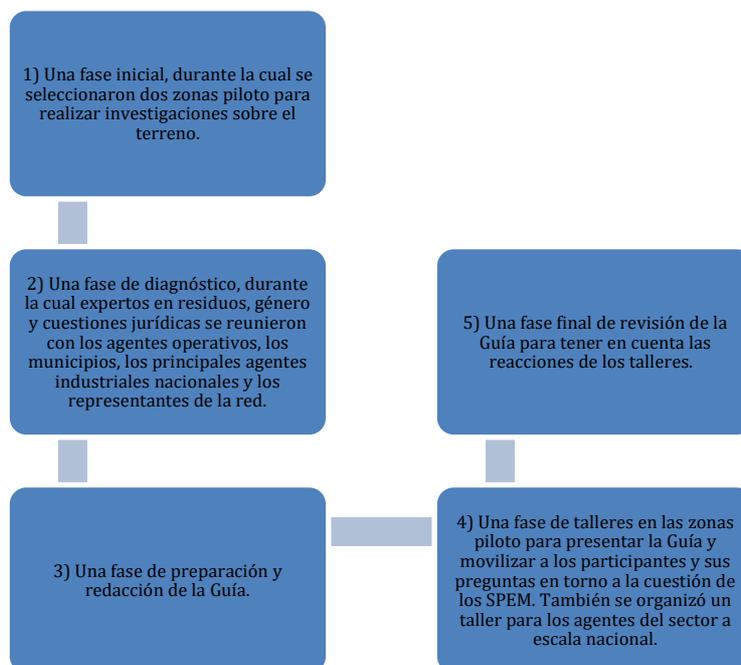
Pero además, reconociendo los retos presentes en los territorios relacionados con la desigualdad de género, las SPEM y el sector de residuos dentro de la conceptualización de desarrollo sostenible, puede constituirse como un mecanismo que potencie la participación de más mujeres en el sector de residuos, así como su inclusión en el mercado laboral formal.

Esta guía, pretende ser un manual simple para entender el funcionamiento de una SPEM, y como las Municipalidades pueden comenzar a generarlas, seleccionando una contraparte privada y cumpliendo con la reglamentación en materia de derecho y contratación pública, así como con el nuevo reglamento para la conformación de las Sociedades Públicas de Economía Mixta desde un enfoque de género que potencie la integración y participación de las mujeres dentro de estas figuras y del sector de residuos, garantizando los principios de paridad y equidad de género, siendo sumamente necesarios en la construcción de los nuevos paradigmas de la transición justa y la economía circular.

## 2.1. Metodología de elaboración de la Guía

Esta guía es el resultado de varias etapas importantes de trabajo, tanto sobre el terreno como a través de una bibliografía ya rica sobre el tema en Costa Rica. También es el resultado de numerosas discusiones en el campo y a través de talleres participativos que involucraron a una amplia gama de actores.

Se elaboró durante un proyecto que se desarrolló entre junio y octubre de 2023. A continuación, se exponen las principales etapas.



Los detalles de estas fases figuran en el anexo del presente documento.

## 2.2. La importancia de la participación de las mujeres en el sector de residuos y en el ámbito público:

En todas las sociedades patriarcales, encontramos un ordenamiento de la actividad cotidiana condicionada por estereotipos y roles de género, que representan barreras culturales para alcanzar la igualdad de oportunidades y de derechos entre hombres y mujeres, el sector de residuos no escapa de esta realidad, lo que plantea la necesidad de ejecutar medidas por parte de múltiples sectores y el Estado y del sector privado para disminuir las brechas existentes y garantizar un verdadero desarrollo sostenible.

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) de ONU Mujeres, “la justicia de género tiene como propósito eliminar las desigualdades entre las mujeres y los hombres que se producen en la familia, la comunidad, el mercado y el estado. Ello requiere que las instituciones — desde las que se administra la justicia hasta las encargadas de diseñar las políticas económicas— rindan cuentas sobre la atención que dedican a la injusticia y a la discriminación que mantiene a multitudes de mujeres en la pobreza y la exclusión.”<sup>1</sup>

Asimismo, aunado al concepto de justicia de género, el Observatorio para Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, de la CEPAL, utiliza los conceptos de autonomía física, autonomía económica y autonomía en la toma de decisiones para la construcción de indicadores y recopilación de datos vinculados a los derechos de las mujeres y a la justicia de género:

“La autonomía significa para las mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. Para el logro de una mayor autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los derechos

1 UNIFEM, ONU Mujeres. 2010. Justicia de Género y Desarrollo de Objetivos del Milenio. Disponible en: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/es/UNIFEM-MDG-Brief-2010-SP%20pdf.pdf>

reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones.

(...) considerando que ellas sufren desigualdades y prácticas discriminatorias relacionadas con la redistribución social y económica, así como con el reconocimiento político y simbólico, todo lo cual atenta contra su autonomía, ya sea económica, física o en la toma de decisiones. Avanzar hacia mejores condiciones de vida para todas las personas es una obligación de los Estados, y en este esfuerzo se incluyen las políticas que permitan transitar hacia la superación de las diversas situaciones de discriminación que sufren las mujeres en cuanto, individuos y en cuanto, grupo social.”<sup>[2]</sup>

Siguiendo a la CEPAL, “la autonomía económica, se vincula con la posibilidad de controlar los activos y los recursos, así como liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva de las tareas reproductivas y de cuidado”.<sup>[3]</sup>

### 2.3. División sexual del trabajo:

En el caso de Costa Rica, la Política para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2017-2030, se refiere a casos concretos en que se manifiestan estos nudos estructurales. En el primer nudo, entre varios ejemplos, mencionan que “el trabajo doméstico no remunerado, mayoritariamente realizado por mujeres, es invisible social y económicamente, no tiene un valor monetario y ante los ojos de la macroeconomía no se contabiliza de lo que se desprende, equivocadamente, que este no es un trabajo y que no aporta riqueza al desarrollo económico y bienestar de las familias”<sup>2</sup>.

Al respecto, el INAMU agrega que el trabajo doméstico no remunerado constituye un pilar fundamental para el desarrollo humano. Las mujeres dedican a este trabajo no reconocido muchas más horas que los hombres, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, las mujeres dedican al trabajo doméstico no remunerado (TDNR) 35.49 horas semanales, mientras los hombres destinan únicamente 13.42 horas a la semana<sup>3</sup>. Lo que posibilita que la administración de los residuos generados en las casas de las familias y de las personas sea una tarea recargada en las mujeres habitantes del hogar, que cumplen con el doble de jornada de TDNR, por lo tanto, resulta fundamental reconocer el aporte estratégico que esta población puede brindar a cualquier estrategia de residuos.

De acuerdo con los resultados del *Diagnóstico de situación desarrollado en los cantones de San Carlos y Turrialba*, se constata cómo ninguna de las organizaciones o empresas, incluso a pesar de ser administradas por mujeres, contempla estrategias de inclusión o medidas afirmativas de género, como por ejemplo políticas de conciliación de vida familiar y laboral, equidad salarial, entre otros.

Tal como se evidenció en el diagnóstico<sup>4</sup> a todas las desigualdades estructurales, se suman a los sesgos de género presentes en la toma de decisiones de quienes administran los centros de acopio, donde asignan labores mayormente calificadas, como la conducción de vehículos de recolección, la operación de maquinaria para la compactación, trituración o carga del material a hombres, mientras que a las mujeres se les asigna principalmente labores de separación de los residuos. Lo que impacta posteriormente en los porcentajes de ganancias o salarios que se le reconocen a hombres y mujeres. Por otro lado, si bien existen organizaciones cuyos liderazgos son femeninos, estos no constituyen la mayoría del sector, siendo más una excepción que la norma.

### 2.4. Desigualdades de género en el mercado laboral y feminización de la pobreza:

2 CEPAL. (2015) Políticas públicas para la igualdad de género Un aporte a la autonomía de las mujeres. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/101147e6-b9d7-4c18-b579-2a5ac0ca3793/content> Página 20.

3 Encuesta Nacional de Hogares 2021. INEC. Disponible en: [https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/reenaho2021\\_2.pdf](https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/reenaho2021_2.pdf)

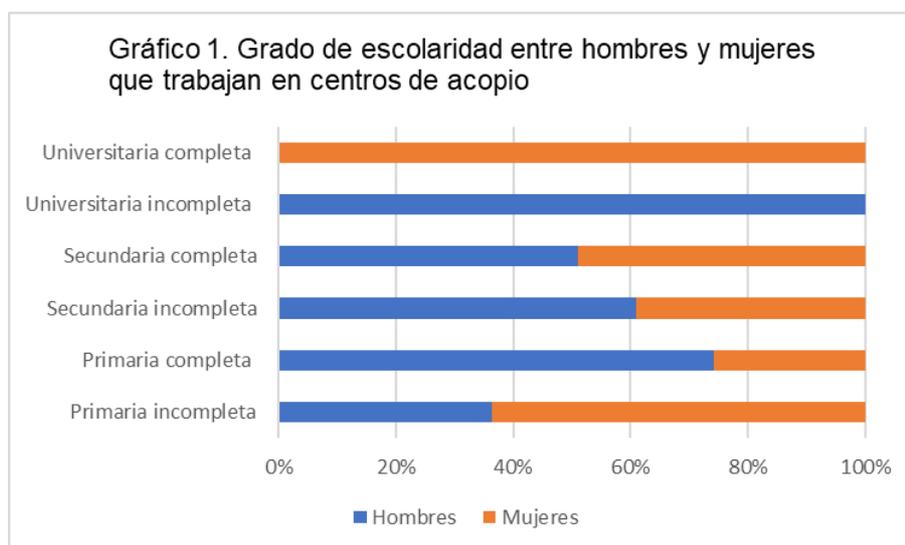
4 GRET. (2023) Informe 1. Diagnóstico. Elaboración de mecanismos de transición hacia una formalización equitativa de las personas que trabajen en actividades de recogida, recuperación y utilización de residuos sólidos ordinarios: Asistencia técnica al programa de apoyo presupuestario basado en políticas públicas para implementar la trayectoria sostenible e inclusiva de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Respecto al tercer nudo, sobre la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza, cabe destacar los datos mencionados en la sección anterior, en que se evidencia que las mujeres son las más afectadas por el desempleo y el subempleo, y además tienen una tasa menos de ocupación respecto a los hombres. Además, según la Encuesta Nacional de Hogares de 2021, tomando en cuenta la Línea de Pobreza (LP) y el Índice de Pobreza Multidimensional, del total de hogares en situación de pobreza, el 46.9% tiene jefatura de hogar femenina.<sup>5</sup>

Al respecto, la CEPAL ha señalado que en los países de la región latinoamericana -incluido Costa Rica- la división sexual del trabajo y la desigualdad económica se traduce en mercados laborales que presentan un patrón de segregación laboral de género caracterizado por una menor participación de las mujeres en el empleo, su concentración en pocos sectores económicos y ocupaciones de menores niveles de ingreso, así como en empresas de menor tamaño en comparación con los hombres, y con un déficit de acceso a la protección social.<sup>6</sup>

En el sector de residuos estas brechas también se encuentran presentes, tienden a ser los hombres quienes concentran la toma de decisiones en las empresas encargadas de la gestión de los residuos. “El proceso formal de recogida de residuos está fuertemente dominado por los hombres en muchos países. La infrarrepresentación de las mujeres en los procesos formales de recogida también puede explicarse por el hecho de que, en las sociedades en las que el trabajo de las mujeres está autorizado (no están confinadas a la economía sumergida) pero desprotegido socialmente, pueden enfrentarse a una fuerte resistencia y, por lo tanto, les resulta difícil ocupar un puesto.”<sup>7</sup>

En el caso de la educación, se evidencia, de acuerdo con el diagnóstico, que los hombres presentan mayores niveles de educación formal o escolaridad en comparación con las mujeres de los centros de acopio visitados, donde un 45,8 % de las mujeres de estos centros solamente reportan primaria incompleta, 8,3% primaria completa, 25% secundaria completa, 8,3% secundaria completa, ninguna de ellas registró educación universitaria incompleta y completa un 12,5% que representa a mujeres que son contratadas bajo la modalidad de servicios profesionales para brindar asesoría y apoyo en contabilidad y derecho para empresas encabezadas por hombres. En el caso de los hombres, un 26 % reportan primaria incompleta, 23,9% primaria completa, 39,1% secundaria completa, 8,7% secundaria completa, 2,17 universitaria incompleta y nadie registra universitaria completa.



5 Encuesta Nacional de Hogares 2021. INEC. Disponible en: [https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/reenaho2021\\_2.pdf](https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/reenaho2021_2.pdf)

6 Guezmes, A. & Bidegain, N. (2022). Igualdad de género y pensamiento de las mujeres en el pensamiento de la CEPAL: Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/1416-texto\\_del\\_articulo-17700-5-10-20220110.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/1416-texto_del_articulo-17700-5-10-20220110.pdf). Página 318.

7 Azaiez, S. Poupenev, V. (2020) El enfoque de género en los proyectos de limpieza y gestión de residuos en espacios públicos.

*Fuente: Diagnóstico de situación desarrollado en los cantones de San Carlos y Turrialba, 2023*

Por lo tanto, a la hora de desarrollar estrategias que favorezcan la creación de organizaciones que permitan generar empleo en el sector y atender una necesidad fundamental como el tratamiento y gestión de los residuos, es necesario contemplar la perspectiva de género para constituir una fuente real de ingreso y formalización de las mujeres en el sector, favoreciendo así el reconocimiento de sus derechos y autonomía económica mediante la obtención de ingresos dignos y cobertura de la seguridad social.

### 3. PERTINENCIA DE UN ENFOQUE DE GÉNERO EN EL SECTOR DE RESIDUOS Y CONFORMACIÓN DE LAS SPEM

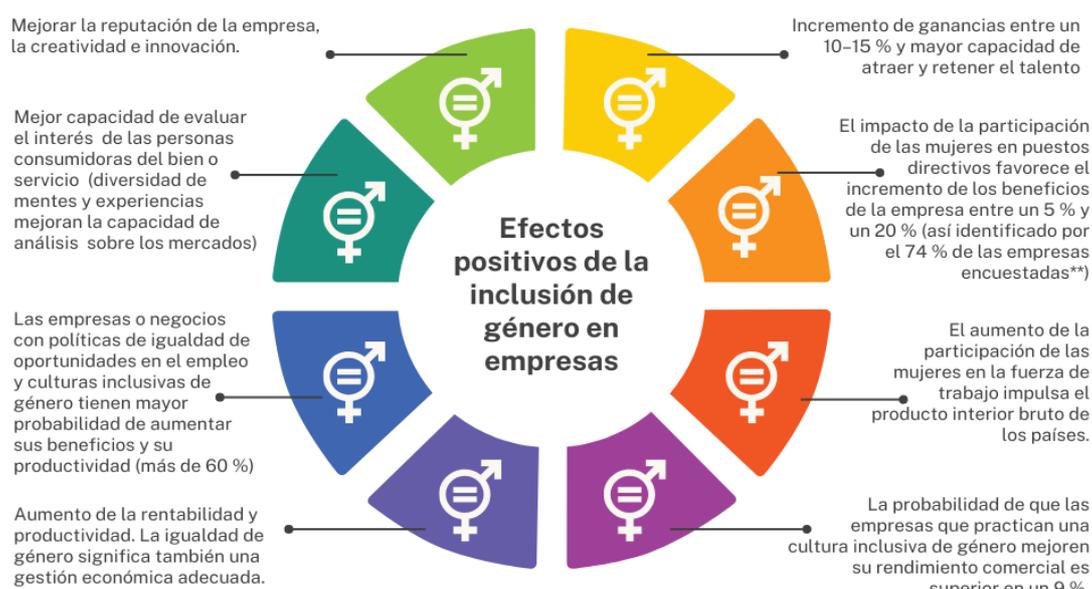
La igualdad de género, resulta en un efectivo y positivo impulso para el éxito en los modelos comerciales y las transformaciones sociales y ambientales que se requieren. Toda estrategia que impacte el desarrollo de un país requiere contar con la mitad o más de la mitad de la población que habita. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo: “la diversidad de género constituye una estrategia comercial acertada y que reviste una gran importancia porque la falta de esta diversidad puede constituir un obstáculo para mejorar el rendimiento comercial”<sup>8</sup>.

La reproducción de roles y estereotipos de género, representa uno de los principales obstáculos en la incorporación de las mujeres en el sector de residuos, ideas como que la manipulación de residuos es una tarea de fuerza, por lo que se piensa como una labor masculinizada, expresada así por algunos actores en el diagnóstico realizado.

No obstante, la realidad dista puesta en muchos países, la actividad informal del manejo de residuos implica una importante participación de las mujeres, cuando este sector se profesionaliza y formaliza son los hombres quienes tienden a beneficiarse en mayor medida, replicando nuevamente las desigualdades de género en el acceso a trabajo decente, ingresos y seguridad social.<sup>9</sup>

Incorporar mujeres en las empresas en todos los niveles (operativo, ejecutivo y de toma de decisiones) significa:

Imagen 1. De acuerdo estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo OIT, la incorporación de las mujeres en todas las estructuras de las empresas o negocios significa:



Fuente: Elaboración propia apartir de datos de la OIT, 2023.

\*\*Estudio realizado a 12.940 empresas en 70 países por la Organización Internacional del Trabajo, 2019.

Alcanzar un desarrollo sostenible, solamente es posible mediante la atención frontal de las desigualdades como la de género y la ambiental, mediante la transformación en los patrones de

8 Organización Internacional del Trabajo (OIT).2019. Las mujeres en la gestión empresarial: Argumentos para un cambio. En: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_700979.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_700979.pdf)

9 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2019. La gestión de residuos, una oportunidad para la igualdad de género. En: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/la-gestion-de-residuos-una-oportunidad-para-la-igualdad-de-genero>

consumo y en la gestión y administración de los residuos y recursos y la incorporación efectiva de las mujeres en todos los mercados y actividades económicas. A fin de cuentas, pensar los modelos de negocio desde un enfoque de género, derechos humanos y desarrollo sostenible resulta en rendimientos positivos para las diferentes actividades comerciales y el planeta.

- **Impulso de las mujeres en el sector de residuos:**

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos (Ley 8839) del 13 de julio de 2010. En el país las Municipalidades deben de establecer convenios con diferentes actores locales, entre estos resaltan las organizaciones de mujeres para que participen en el mercado de la gestión integral de residuos.

Reconocer el aporte histórico de las mujeres en la economía de residuos resulta fundamental en la construcción de estrategias inclusivas. Este sector de la población históricamente ha sido recargado con la economía doméstica, espacio donde se toman importantes de decisiones sobre el consumo y uso y aprovechamiento de los residuos domésticos, es por eso que las mujeres tienen un rol fundamental no solamente en esta primera línea, sino también en cualquier proyecto o negocio que se defina generar en el sector.

No obstante, por las condiciones ya anteriormente mencionadas, producto de una sociedad patriarcal que valora diferenciadamente el aporte de las mujeres y la alta informalidad, las mujeres que participan del sector viven retos que deben ser atendidos, procurando mejorar sus condiciones laborales, de ingreso digno y formalización.

“Las mujeres recuperadoras son un eslabón importante de la economía circular, brindan un servicio al ambiente y a la salud pública por un precio bajísimo, pero su trabajo pocas veces es reconocido por la sociedad. La falta de aseguramiento es un problema para este grupo de trabajadoras, ya que limita su derecho a gozar de los beneficios del seguro social como la atención médica en caso de enfermedad o de la incapacidad”.

Algunas condiciones que se deben de garantizar para la efectiva incorporación de las mujeres en procesos de conformación de modelos de negocios sobre el mercado de residuos a partir del uso de la figura denominada Sociedades Públicas de Economía Mixta<sup>10</sup> son:

- ★ **Paridad en la conformación de juntas directivas o instancias de toma de decisión en las jerarquías de las empresas.**
- ★ **Contratación y participación de mujeres en todos los niveles de la empresa (operativo, gerencial).**
- ★ **Priorización de los modelos de negocios o contrapartes privadas que incluyan a mujeres en su organización.**
- ★ **Fomentar la corresponsabilidad social en los derechos de asistencia y empleo.**
- ★ **Políticas de justicia salarial, donde las brechas de género sean tratadas efectivamente en los montos, reconociendo el mismo monto por el mismo trabajo de igual valor.**
- ★ **Plan de capacitación constante donde las mujeres tengan las mismas oportunidades y opciones, así como medidas afirmativas para que estas puedan ser parte del personal capacitado en manejo de maquinaria, actualización de información sobre el manejo de residuos y su mejor aprovechamiento, entre otros.**
- ★ **Garantizar espacios laborales seguros, libres de: violencia de género, acoso laboral, hostigamiento**

---

<sup>10</sup> Ver anexo 1.

#### 4. SOCIEDADES PÚBLICAS DE ECONOMÍA MIXTA (SPEM)

¿Qué son las SPEMs?
<p>Las Sociedades Públicas de Economía Mixta son empresas públicas, creadas desde las Municipalidades en conjunto con una contraparte privada; que están organizadas y funcionarán conforme al derecho privado y bajo las normas que rigen a las</p> <p>Sociedades Anónimas, según el Código de Comercio.</p>

#### ¿Cuál es la importancia y qué caracteriza a las SPEMS?

Las SPEM en Costa Rica son necesarias para instrumentalizar competencias que las entidades municipales han creído necesarias para incursionar en campos comerciales y económicos, aspecto muy necesario para la dinamización de las economías locales. En adición a esto, por definición legal serán conformadas y creadas por una municipalidad o varias interesadas, conformando un tipo de alianza con la contraparte privada, entendiendo que, tendrán entre sus cualidades el mantenimiento de esa **relación** especial y fuerte con el **ente municipal**.

##### 4.1. Características de una SPEM en residuos:

<b>Objeto social</b>	Las SPEM tendrán como objetivo la constitución, aplicación, instalación y ejecución de infraestructura, necesarias para el desarrollo comunal y regional, además de la gestión de los servicios públicos municipales, con el fin de satisfacer, oportuna y adecuadamente, el interés público, la sana administración, la planificación y la maximización de los fondos y servicios públicos.	<p>Ejemplo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejora de las rutas de recolección municipal a través del uso de plataformas tecnológicas</li> <li>2. Transformación de residuos sólidos y distribución de productos transformados con alto valor agregado</li> </ol>
<b>Características jurídicas</b>	Tendrán una <b>personalidad jurídica</b> de derecho privado y, deberán constituirse con una escritura pública e inscribirse en el Registro Público de las Personas. Las SPEM serán consideradas empresas públicas, debido a la participación pública mayoritaria y obligatoria.	
<b>Patrimonio</b>	Se conformará por capital tanto público como privado, teniendo claro lo ya mencionado, en cuanto a que el socio mayoritario será el sector público, sean las municipalidades. Ambos accionistas otorgarán los recursos necesarios para la gestión de las actividades previamente establecidas. Tomando en cuenta además que este patrimonio será entendido como bienes públicos de dominio privado, sin poner en riesgo	<p>Ejemplo:</p> <p>Podrían dividirse las acciones y responsabilidades en un 51% (mínimum) municipal y un 49% privado o un 70% municipal y un 30% privado.</p>

	<p>en ningún momento la autonomía municipal o utilizarse de manera errónea y en contra del ordenamiento jurídico para privatizar algún tipo de servicio público.</p>	<p>El socio privado podría aportar su capital a través de conocimiento, mano de obra, maquinaria, efectivo, entre otros.</p>
<b>Accionistas y alianzas</b>	<p>Una característica más de las SPEM es la <b>celebración o establecimiento de convenios y/o alianzas estratégicas</b>. Teniendo en claro que la Municipalidad será la única que podrá iniciar con la constitución de la SPEM y que siempre tendrá la mayoría de las acciones, debido a su naturaleza otorgada por la Ley; la misma, también deja la posibilidad de que además de aliarse con una contraparte privada, podrán ser varias empresas privadas o incluso una o varias públicas, este último siendo un caso sumamente especial y que deberá cumplir lo indicado en el artículo 9 "Caso de instituciones públicas o entes de derecho público". Lo anterior, además, se indica en el artículo 8 "Alianzas estratégicas. Las SPEM quedan facultadas para establecer alianzas estratégicas con instituciones públicas y el sector privado, con el fin de desarrollar los proyectos necesarios para brindar los servicios que les han sido encomendados". Asimismo, la ley establece que las SPEM podrán consultar y coordinar las actividades de los organismos públicos que operen en las áreas comprendidas por sus programas y proyectos específicos de desarrollo socioeconómico, incluso sin la necesidad de aliarse directamente.</p> <p>Una característica importante a tomar en cuenta al momento de configurar alianzas, es que se debe tener gran experiencia en gestionar residuos.</p>	<p>Ejemplo:</p> <p>Una alianza estratégica con Grandes Gestores donde se desarrollen las capacidades e infraestructura de recolectores de base y los centros de acopio formalizados; así como colaborar en la formalización de los centros de acopio no registrados en el Ministerio de Salud.</p> <p>También puede establecerse una alianza estratégica entre una empresa pública de compostaje y agentes de la distribución de productos agrícolas, o actores específicos del sector agrícola que trabajen en un producto específico para el que pueda utilizarse el compost.</p>
<b>Órganos Corporativos</b>	<p>Los órganos corporativos de esta sociedad serán en orden jerárquico: la Asamblea de socios, la Junta Directiva y la Gerencia.</p> <p>Estos serán requisito mínimo para realizar el Pacto Constitutivo, tendrán que ser conformados según la normativa, respetando la ley y la búsqueda de una adecuada gestión social.</p>	
<b>Territorios</b>	<p>Para el ámbito de aplicación territorial, el domicilio de cada SPEM, que se constituya, es el cantón de origen. Sin embargo, podrá establecer oficinas en otros cantones del país cuando exista un acuerdo municipal que así lo autorice desde el Concejo, con la</p>	

	aprobación de dos tercios del total de los miembros que integran el concejo. De ser el caso de que sean varias Municipalidades partícipes en la SPEM, deberá realizarse un acuerdo entre los Concejos de estas. De la misma forma, una SPEM puede estar en la capacidad de vender sus servicios a otras Municipalidades del país, siempre y cuando cumpla con los requisitos solicitados en la licitación pública.
<b>Personal/Laboral</b>	Una vez formalizada la sociedad, la Junta Directiva será la encargada de iniciar el proceso de contratación del Gerente General y otros puestos de administración, así como liderar todas las acciones para la puesta en marcha de la sociedad. En este sentido, es fundamental garantizar la paridad de género dentro del perfil de los puestos y con ello, realizar un perfil acorde a cada necesidad que tenga la sociedad.
<b>Relaciones contractuales con empresas privadas</b>	Una vez conformada, la SPEM tendrá un amplio margen de contratación para adquirir bienes y servicios, ya que es una sociedad que se registrará por el Derecho Mercantil.
<b>Fiscalidad e Impuesto sobre sociedades</b>	Ningún régimen preferencial.

**FUENTE:** *Elaboración propia, 2023.*

- ❖ Otra característica sería la **especialidad**, que, en el caso de las SPEM serán sometidas al régimen del derecho privado, comercial y público, causando una especialidad de tipo mixta según sea el tipo de actividades a desarrollar. Entendiendo esto desde el Régimen Administrativo, ya que, al ser entes mixtos serán sometidos a los lineamientos pertinentes a su configuración, es conveniente, en este sentido, que la o las municipalidades creadoras se reserven sus facultades de tutela ante estas, debido a que será la Contraloría General de la República la que velará por el control de la legalidad, oportunidad de actos y el adecuado manejo presupuestario.
- ❖ Para mejorar el rendimiento funcional y las actividades propuestas por los individuos SPEM existe una sección que está estipulada en dicha ley, la cual tiene disposiciones y facultades más específicas, en áreas como finanzas, tecnología, comercio, industria y operaciones. Esto está destinado a darle **flexibilidad** a la figura y no restringir totalmente sus acciones, dependiendo de la realidad de cada proyecto.

¿Qué normativa y jurisdicción le aplica a la SPEM?

Aunado a esto, se encuentra la situación jurisdiccional como personas de derecho privado. Estarán bajo la tutela de la jurisdicción civil, en la salvedad de que si es el caso de que sean sociedades gestoras de servicios públicos, podrán ventilar sus asuntos ante la vía jurisdiccional contenciosa administrativa o civil de hacienda.

Ahora bien, por nacer con el fundamento económico relacionado con los fondos públicos locales, deberá cumplir en la contratación con lo establecido en la Ley General de Contratación Pública y su reglamento, de manera personal, dependerá de la actividad gestionada por el ente municipal y su tutela por el derecho privado.

Y, por último, la organización será establecida con lo que se dispone en el Código de Comercio en sentido de lo que respecta a las sociedades de capital anónimo, en el caso específico de las SPEM sería mixto, y de acuerdo con el régimen estatutario previamente establecido.

4.2. **Ventajas de la figura legal de las SPEM en la gestión integral de residuos**

<p><b>Su organización mínima, es decir, la Asamblea General de Accionistas, Junta Directiva, Gerencia General y una persona fiscal. Es definida por el artículo 14 de la Ley de las SPEM, donde se indica que el Pacto Constitutivo deberá respetar esta organización mínima, sin embargo, deja abierta la posibilidad de crear otros tipos de departamentos y/o entidades.</b></p>	<p>Deja la posibilidad de que se puedan incluir otras entidades sociales, por ejemplo, Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI), Organización no gubernamental (ONG), Empresas Privadas, Cooperativas; siempre y cuando tengan congruencia con la naturaleza y los fines de estas sociedades, y se conformen con los preceptos de dicha ley, así como con el Código de Comercio, el Código Municipal y las demás normativas públicas o privadas aplicables. Esto, en la búsqueda de una adecuada gestión social y administrativa. <b>Por ejemplo:</b> En el caso de una SPEM de residuos, sumar Centros de acopio, organizaciones de mujeres que se encarguen del manejo y gestión de residuos, entre otras organizaciones relacionadas con el tema o finalidad del negocio dentro del sector de residuos.</p>
<p><b>Su organización y administración se rige principalmente por lo estipulado en su acta de constitución y los reglamentos internos.</b></p>	<p>Lo que favorece el establecimiento de acciones afirmativas de género, o políticas de apoyo a los operadores locales en proceso de formalización con mayor libertad, dado que queda a discreción de la organización la redacción y creación de propuestas innovadoras para la efectiva ejecución de estas medidas. Por ejemplo, definir una política interna de capacitación técnica libre de estereotipos sexistas de género, donde hombres y mujeres gocen de las mismas oportunidades y facilidades de formación, de acuerdo a sus condiciones con relación a separación de residuos, operación de maquinaria, control de riesgos, conducción, entre otros.</p>
<p><b>Una sociedad pública que funciona como una Sociedad Anónima.</b></p>	<p>Lo cual propicia que las partes socias gocen de libertad para establecer proyectos, poseen una gran capacidad de configurar alianzas, genera estabilidad y continuidad para mantenerse como sociedad y existe una mayor transparencia debido a que estas sociedades deberán presentar públicamente sus estados e información, donde se garantice una adecuada gestión.</p> <p><b>Por ejemplo,</b> si se quisiera trabajar en desarrollar estrategias para incorporar la economía circular en la transformación de los residuos valorizables, es posible que con la SPEM puedan realizarse las gestiones de venta de producto terminado para el mercado nacional y la posibilidad de colocación en los mercados internacionales como productos de alto valor agregado bajos en carbono. Este podría ser el caso del compost, por ejemplo, con el apoyo financiero de la reducción de las emisiones de carbono.</p>

<p><b>Se financia a través de recursos propios, inversión municipal, inversión de instituciones del Estado, capital del socio privado, préstamos y recursos no reembolsables o donaciones.</b></p>	<p>Estas sociedades poseen un mayor acceso al financiamiento, teniendo múltiples opciones para obtener capital de aliados que deseen participar a través de acciones. Aunque siempre respetando que será la Municipalidad la que posea la mayoría de acciones.</p> <p><b>Por ejemplo:</b> los centros de valorización fueron catalogados por la CCSS como una actividad de alto riesgo al clasificarlos como recolectores de residuos en general; esto ha implicado que las tasas por seguro sean mayores y por ende los riesgos ante préstamos bancarios sean altos. Es por ello, que la posibilidad de englobar esta actividad bajo una SPEM permitiría a los posibles Centros de recuperación de materiales valorizables la adquisición de mejores préstamos y participación en fondos verdes para el desarrollo de los proyectos de la gestión integral de residuos sólidos. En el caso de la recuperación de materia orgánica, al tratarse de una actividad nueva, existen riesgos similares en cuanto a las tasas bancarias, que pueden reducirse mediante la creación de un SPEM, con el que el municipio se compromete.</p>
<p><b>Transmisión de tecnología.</b></p>	<p>Además del capital financiero, donde tanto la parte pública como la privada pueden aportar experiencia, conocimiento técnico en su campo e ideas creativas.</p> <p><b>Por ejemplo:</b> los centros de recuperación de materiales valorizables poseen una alta experiencia en términos de clasificación de residuos, además de personal que ha sido especializada/o en el área y maquinaria específica para el desarrollo de la gestión integral de los residuos valorizables. Esto podría ser eventualmente aportado como parte de una SPEM.</p>
<p><b>Su modelo de organización</b></p>	<p>Permite una ejecución eficiente y eficaz, con calidad y enfoque empresarial para el adecuado desarrollo de proyectos relacionados con la gestión de recursos a partir de la igualdad y equidad de género.</p>
<p><b>Los procesos de Contratación Pública son más flexibles, en cuanto a su elaboración y requisitos, solo deben cumplir los principios de la Ley General de Contratación Pública.</b></p>	<p>Entre estos, la igualdad de oportunidades, aplicable también entre hombres y mujeres. Reconociendo las brechas existentes, se pueden desarrollar criterios en los pliegos de condiciones o carteles, donde se prioricen, por ejemplo, organizaciones conformadas mayoritariamente por mujeres que trabajan la gestión de residuos o que contemplen planes y políticas internas orientadas a la igualdad y equidad de género.</p>
<p><b>Devolución de dividendos según su participación accionaria, que las municipalidades pueden utilizar en</b></p>	<p>La posibilidad de mantener la inversión en el sector municipal. Y según indica la Ley de las SPEM, los dividendos y beneficios que obtengan o a los que tengan derecho las Municipalidades e instituciones públicas, por su participación</p>

<p><b>proyectos nuevos o reinvertirlos en la SPEM.</b></p>	<p>en las SPEM, tendrán el carácter de recursos públicos. Deberán ser incluidos en el presupuesto institucional y destinarse al cumplimiento de los fines de los gobiernos locales o de las instituciones públicas correspondientes. En caso de que, además de la municipalidad, participen en la SPEM otras municipalidades o instituciones públicas, la distribución de dividendos o beneficios se realizará en la misma proporción de capital accionario que pertenezca a cada una de ellas.</p>
--	---

**FUENTE:** *Elaboración propia, 2023.*

#### 4.3. Riesgos vinculados a una implementación inapropiada

Desde la aprobación de la Ley Reguladora de las SPEM, varias municipalidades han asumido el reto de constituir SPEM buscando dar solución a la problemática que se presenta en sus cantones con temas importantes y de interés público, sin embargo, han tenido inconvenientes en el proceso.

Dentro de las dificultades encontradas, se encuentran los siguientes puntos:

**Delimitación poco clara de los objetivos:** Muchos inconvenientes en la creación de alianzas con municipalidades están vinculados a la falta de definición clara de su objetivo. Tener objetivos muy variados, complejos y ambiguos, puede conllevar problemas de gestión y desequilibrio financiero. Un SPEM no resolverá necesariamente todos los problemas relacionados con la recogida y el tratamiento de residuos, sino que podría, por ejemplo, centrarse en un tipo concreto de residuos o en un tipo concreto de actividad.

**Ausencia de una adecuada justificación ante la CGR:** Uno de los retos más importantes para las SPEMs es lograr pasar los controles que ejerce la Contraloría General de la República (CGR) a nivel legal y a nivel de la fiscalización de los fondos públicos municipales. Lo que se puede observar de la documentación recabada, es que la Contraloría cuestiona las justificaciones legales realizadas por las municipalidades en la aprobación de algunas de las figuras jurídicas constituidas hasta el momento, llegando en algunos casos hasta rechazar la inversión de recursos en esas entidades.

**Procesos de contratación complejos:** Por otra parte, la forma en la que debe elegirse la contraparte privada, se ha convertido en un obstáculo en el sentido de que los procesos de Contratación Pública no son amigables como para tomar decisiones estratégicas de este tipo. Las municipalidades han solicitado a la Contraloría la autorización para realizar otro tipo de procesos de licitación o escoger directamente quién debe ser el socio, pero han sido rechazados.

Estas dificultades se pueden agravar cuando las contrapartes son personas naturales, especialmente en el caso de mujeres de bajo nivel académico y sin las herramientas técnicas o formación adecuada para participar en estos procesos. Es importante resaltar que eso es frecuente en el sector de los residuos, donde encontramos a muchas personas (también hombres) con esas características dentro de los equipos de los centros de acopio.

**Ausencia de acuerdos políticos y ejercicio machista del poder:** Los acuerdos políticos también pueden convertirse en un obstáculo para el buen desarrollo de las alianzas municipales y la inclusión de las mujeres. Las diferencias políticas, la falta de compromiso, la resistencia al cambio o a probar cosas nuevas, pueden tener impacto negativo e impedir el apoyo necesario en los concejos municipales para que los acuerdos sean aprobados con la mayoría requerida.

Esta realidad en la masculinización del poder y toma de decisiones se puede evidenciar en el país con las estadísticas aportadas por la Organización Internacional del Trabajo, donde solamente un 14% de las empresas cuentan con mujeres en puestos de decisión y un 18% en cargos de juntas

directivas<sup>11</sup>, lo que las excluye de los procesos de negociación política y toma de decisión en el ámbito privado. Desde lo público, se alcanzó un 47,8% de mujeres en los cargos de representación local o municipal, lo que representa una situación más paritaria, pero en la práctica del ejercicio del poder, no garantiza que estas mujeres desempeñan roles activos en las negociaciones de alto nivel en todos los casos, por los estereotipos y conductas sexistas y machistas presentes en la política.

Por otra parte, los acuerdos de aprobación de la constitución de las SPEM se hacen bajo criterios técnicos y jurídicos y con ello se logra que los acuerdos queden blindados para cuestionamientos legales. Además, se debe buscar que los acuerdos políticos, entre las municipalidades y los Concejos Municipales, sean sólidos, de lo contrario es posible que a futuro alguna municipalidad decida no continuar su participación en el proyecto o no le den el apoyo indispensable para su crecimiento, y la SPEM pierda su capacidad de actuar sobre sus objetivos.

**Acceso y disposición de recursos iniciales:** Otro reto importante es el desarrollo de los estudios necesarios para concretar las ideas propuestas. Estudios de prefactibilidad, estudios de mercado y análisis de datos son indispensables para que proyectos de gran magnitud sea interesante para el sector privado, con lo que se podrá lograr desde un buen socio privado que llegue a aportar capital y/o su conocimiento, hasta obtener el apoyo financiero del sistema bancario nacional para el crecimiento de la empresa.

En este caso, nuevamente la ausencia de recursos propios por parte de las mujeres o, activos, de los que puedan disponer para acceder a un capital semilla o créditos dentro del sistema bancario, representa una barrera y riesgo importante para formalizar un negocio bajo la figura de SPEM.

**Desconocimiento del mercado:** El conocimiento del mercado y del sector en el que se quiere participar para solucionar necesidades de la población es importante también para desarrollar los términos de referencia y posibilidades de crecimiento de la SPEM, que se presentarán ante posibles partes interesadas y se incluirán en el cartel de licitación para la escogencia del socio o socia del sector privado.

De la misma forma, con el conocimiento adecuado se podrá definir estratégicamente la porción de acciones que se ofrecerá a la contraparte privada y es una forma de convencer al Concejo Municipal.

**Reglas claras y conocimiento de los tiempos:** Para finalizar, las municipalidades que conformarán la SPEM, deberán definir el nivel de control que quieran ejercer sobre la empresa. Establecer si se mantendrá únicamente la Asamblea de Accionistas como forma de control o se creará otra figura que pueda tener injerencia sobre las decisiones de la Gerencia General, es una decisión que se debe analizar y sopesar, tomando en cuenta que tanto las alcaldías cambian con cada elección y podrían poner presión sobre el desarrollo del negocio. Manejar con claridad la disposición de estas reglas y conocer los tiempos donde cambian las autoridades municipales es importante ante la planificación de un proyecto de conformación de una SPEM.

#### 4.4. Enfoque hacia el sector de residuos

La ley de gestión integral de residuos en Costa Rica data del año 2010. Durante este lapso, la ley se ha transformado en un instrumento de control ambiental, desarrollo de nuevos negocios y generación de oportunidades.

Si bien, por el momento no existe una Sociedad Pública de Economía Mixta enfocada en temáticas ambientales en el país, con el avance de la crisis climática y las oportunidades que se han

---

11 Organización Internacional del Trabajo-OIT. (2015). Las mujeres en las juntas directivas: Construir la reserva de talento femenino. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/briefingnote/wcms\\_438288.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/briefingnote/wcms_438288.pdf)

desarrollado en torno a la economía circular, la creación de una SPEM para un manejo conjunto de los residuos sólidos y orgánicos puede significar el siguiente paso que necesita el país para mejorar su desempeño ambiental.

Sin embargo, la creación de esta SPEM debe considerar **los principios de transición justa**; por lo que deberá priorizarse el desarrollo y escalamiento actual de los Centros de Valorización de Residuos formales e informales. Este escalamiento incluye:

1. **Planificar las actividades en colaboración con los operadores que ya están presentes:** ya existen operadores que recogen los residuos reciclables de los hogares y de otros operadores comerciales e industriales, ya sea a domicilio o en sus centros. Por tanto, contribuyen al esfuerzo de tratamiento de residuos, aunque el ayuntamiento no contribuya económicamente a su esfuerzo de forma sistemática. Aunque impulsados por el mercado, estos agentes desempeñan un papel medioambiental y social no desdeñable, que es importante integrar en cualquier planificación de residuos a escala zonal.
2. **Mejorar sus procesos actuales:** adquisición de equipo especializado para las labores de procesamiento de residuos sólidos, nuevos procesos más eficientes y seguros, adquisición de equipos de protección personal adecuado y adaptable para todo tipo de anatomía. **Teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas entre mujeres y hombres.**
3. **Formalización y acompañamiento en los procesos administrativos:** apoyo técnico y seguimiento de los procesos de formalización ante las instituciones públicas, en especial el Ministerio de Salud.
4. **Promoción y posicionamiento:** apoyo en el uso de medios digitales, redes sociales y puntos de venta para la promoción y visibilidad de los centros de recuperación en su localidad; de modo que estas organizaciones se vean acompañadas y apadrinadas por Grandes Gestores.
5. **Diversificación de productos:** considerando la dependencia con las variaciones del precio internacional de los materiales, podría buscarse alternativas conjuntas para crear piezas y artículos que utilicen estos materiales bajo el concepto de ecodiseño o conforme la filosofía del concepto de “la cuna a la cuna” (“cradle to cradle”). Estos mismos artículos podrían colocarse en el mercado nacional e internacional. Además, la obligación de que la industria utilice una determinada cantidad de plástico reciclado podría ser una buena forma de impulsar el mercado nacional y evitar las exportaciones.
6. **Los costes evitados:** Una forma de integrar el valor del trabajo realizado por las empresas de recuperación y reciclaje es incluir el coste evitado de estos agentes en un sistema de gestión convencional que no tome en cuenta ninguna recuperación. Se trata de un concepto que está ganando terreno en el sector de los residuos, sobre todo para demostrar el beneficio mutuo de desarrollar soluciones asociadas de recolección y de reciclado.
7. **Generar un acercamiento entre grandes gestores y centros de recuperación de materiales valorizables:** puede ayudar a mejorar las sinergias con los Gobiernos Locales, recuperando la economía local y creando nuevos empleos de calidad y en equidad de género, **integrando de forma justa a las mujeres en el uso de nuevas tecnologías, así como posicionarlas en labores creativas y operativas de forma segura.**

Herramienta 1 Casos de estudios

#### Caso de Estudio #1 Bogotá Colombia // Costos Evitados

##### Estructuración de los informales y poder de negociación con los grandes gestores

En Bogotá se han puesto en marcha algunas iniciativas muy interesantes entre la alcaldía y los recicladores informales. Estos actores desempeñan un papel esencial en la cadena de reciclaje y empezaron a organizarse en 2003, ante los intentos de la alcaldía por deshacerse de ellos. Hicieron valer un derecho constitucional al trabajo, y el ayuntamiento se vio obligado a incluir obligaciones hacia el sector informal en sus licitaciones para proveedores de servicios.

A partir de 2012, ante la emergencia de un vertedero desbordado, y gracias a una fuerte voluntad política, social y medioambiental, se puso en marcha una iniciativa de “Basura Cero”, apoyándose en gran medida en la dinámica de los sectores informal y formal. Un gran número de actores se fueron formalizando progresivamente.

El municipio ha introducido un sistema de pago a las personas recicladoras, por todos los materiales reciclables recolectados: una tasa por costes evitados. Esto ha permitido apoyar a estos agentes, que son los más vulnerables de la cadena de valor. El ayuntamiento también se dio cuenta de que el mercado estaba muy distorsionado, con un gran número de recicladores y un número muy reducido de compradores. Con el fin de mejorar el sistema y hacerlo más eficiente, el municipio se asoció con principales gestores para negociar los precios con ellos e iniciar un enfoque concertado de la gestión de residuos. Por una parte, esto ha permitido al municipio mantener su capacidad de captación de materiales reciclables, que seguía interesando a los y los grandes gestores, pero también ha garantizado una transición más justa para quienes trabajan sobre el terreno.

Al mismo tiempo, el ayuntamiento ha introducido procedimientos de formalización más ligeros para animar a las personas recicladoras a registrarse, adaptándose al mismo tiempo a las limitaciones de este público para él que la simple posesión de una cuenta bancaria es un factor de bloqueo. Lo que se ha observado es que los actores se formalizan cada vez más a medida que el sistema les garantiza una transición más justa.

Detrás de este interesante ejemplo, es importante señalar que el impulso inicial partió del propio sector informal, que llevaba mucho tiempo agrupándose y fue capaz de aunar fuerzas para denunciar, en particular, las licitaciones convocadas para los proveedores privados de servicios de recolección, que les impedían trabajar.

Como los tribunales fallaron a su favor, pudieron seguir trabajando y organizándose, mejorando poco a poco su relación con la autoridad local, que fue encontrando formas de incluirlos.

Por último, para impulsar a todo el sector, hubo, por supuesto, una fuerte voluntad política por parte del municipio, que esta vez les permitió ir aún más lejos en el proceso de integración y aumentar la captación y el tratamiento del depósito. Detrás de esto, sin embargo, están unas infraestructuras inadecuadas y la inexistente disponibilidad de terrenos para un proyecto de gran envergadura.

## **Caso de Estudio #2 // Residuos orgánicos y costos evitados**

### **Compostaje descentralizado para reducir los costes de gestión de residuos en Lomé, Togo**

En Lomé, el GRET trabaja desde hace varios años en el desarrollo de unidades descentralizadas de compostaje en la zona urbana de Lomé. El objetivo inicial era demostrar que el compostaje podía llevarse a cabo en zonas urbanas, utilizando residuos domésticos. Finalmente, se puso en marcha una primera unidad, que fue tomando forma y que ahora funciona correctamente después de varios años: las herramientas y los métodos se han ido adaptando progresivamente al contexto.

En Lomé no había una demanda especial de compost, porque no estaba disponible y nadie lo fabricaba. Ahora el mercado ha evolucionado y existe una demanda real, tanto de particulares como del sector privado, y la capacidad de producción del operador privado es insuficiente para satisfacer esta demanda. Aun así, los ingresos no cubren todos los costes de explotación.

Paralelamente a estos esfuerzos de estructuración del sector, el GRET y Gevalor han realizado un estudio de viabilidad económica, analizando en particular los costes evitados al municipio en materia de gestión de residuos, mediante la creación de unidades descentralizadas. El enfoque se centró en los costes de transporte, que se redujeron considerablemente, y este fue uno de los primeros criterios: en el caso de las unidades descentralizadas en el tejido urbano, el transporte es muy corto, y como el peso de los residuos orgánicos es importante, estos recorridos cortos permiten realizar ahorros considerables en comparación con el recorrido de recolección inicial con evacuación de estas toneladas hasta un punto de tratamiento un poco más alejado de la ciudad.

Por último, también se ha tomado en cuenta el aumento de la vida útil del punto de tratamiento, que reducirá considerablemente las necesidades de inversión del municipio en los próximos diez años.

Todos estos costes representan, por tanto, costes evitados calculables para el municipio. Una parte de estos costes evitados, si se distribuyera al operador de compostaje, le permitiría mantener y desarrollar su actividad en la zona y, de este modo, hacer más resistente el sistema de gestión de residuos. Desgraciadamente, la ciudad aún no ha tomado la decisión política de tomar en cuenta este coste evitado y de reconocerlo ante los agentes del sector.

En Lomé, una empresa puramente privada de recuperación de residuos orgánicos no puede funcionar por sí sola, aunque la demanda exista actualmente. Sin embargo, si se pudiera distribuir una parte de la financiación del servicio captada por el sector público, en función de estos costes evitados, todos los agentes públicos y privados saldrían beneficiados y la gestión de residuos en su conjunto encontraría vías para alcanzar un equilibrio financiero, que sigue siendo muy frágil para los agentes si actúan de forma aislada.

### **Caso de Estudio #3 // Grandes empresas frente a pequeñas**

#### **Una falta de diálogo que paralizó el servicio cuando se necesitaban ambos perfiles**

En Monrovia (Liberia), el gobierno municipal, con la ayuda de actores internacionales, había desarrollado un servicio de recolección de basuras puerta a puerta para todos los barrios, incluidos los más precarios. Para ello, la ciudad dividió el servicio en varios lotes, y pequeños contratistas respondieron a una licitación, indicando en qué lotes estaban interesados. Los requisitos de la licitación se adaptaron al público, y la puesta en marcha de estos contratos permitió una ligera formalización. Los contratistas de estos barrios habían desarrollado relaciones especiales con los hogares, y la demanda del servicio se había consolidado. Poco a poco, gracias sobre todo a las políticas favorables al desarrollo del compostaje, los productos fitosanitarios importados dejaron de beneficiarse de bajos impuestos en las aduanas, y algunos de estos empresarios se especializaron en el reciclaje de la materia orgánica, y crecieron en esta actividad.

Algunas zonas de la ciudad han resultado más rentables que otras, sobre todo por la capacidad de pago de los vecinos.

La alcaldía, que percibía que su capacidad de gestión de residuos era cada vez mayor, quiso introducir un impuesto que recaudaría directamente y, sobre todo, se dejó seducir por la propuesta de un importante proveedor privado de servicios de recolección de residuos, que ofrecía la perspectiva de unos ingresos muy elevados por la imposición de impuestos a los hogares y un servicio eficaz basado en camiones.

Los pequeños operadores se quedaron al margen.

Al cabo de unos meses, la empresa privada de recolección era incapaz de recoger la misma cantidad de residuos que los pequeños operadores, y la ciudad no podía pagar el servicio. Todos sus equipos eran inadecuados para la situación, y se había sobrestimado la capacidad del municipio para recaudar un impuesto.

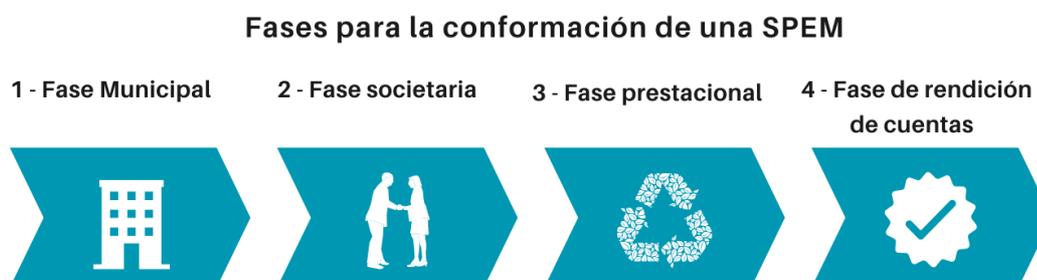
Al final, el municipio se dio cuenta de que los pequeños operadores estaban haciendo un trabajo que no era viable para cualquier otro operador. Dieron marcha atrás y pidieron a los pequeños operadores que volvieran a entrar, destacando también la dinámica de la recuperación y el compostaje. También era necesaria una empresa de recolección más grande, pero su modo de actuación debía pensarse conjuntamente con la organización de los pequeños operadores para que los puntos fuertes de ambos beneficiaran al servicio en su conjunto.

Sin los agentes existentes, los servicios de residuos tienen dificultades para organizarse. Pero también hay que aceptar que harán falta varios años para que todos evolucionen y se consoliden.

## 5. ESTRUCTURA Y FASES DE UNA SPEM

En este apartado se señalará cuáles son las distintas fases que deben completarse para constituir y poner en funcionamiento una Sociedad Pública de Economía Mixta (SPEM) enfocada en la gestión de residuos sólidos. Se establecerá cuál deberá ser el régimen jurídico al cual deben someterse las SPEM en cada una de las fases, las partes responsables, siguiendo una línea cronológica sobre los pasos a cumplir para la constitución de la Sociedad.

Se identifican las siguientes fases:



### 5.1. Primera: Fase Municipal

- **Planteamiento y desarrollo de una idea:**

La idea de la creación de una SPEM será planteada por iniciativa de la persona que ostenta el puesto representativo de la Alcaldía de una determinada Municipalidad, según indica el inciso “q” del artículo 13 del Código Municipal. Tomando en cuenta esto, es que entonces la persona alcaldesa establecerá la existencia de problemáticas o necesidades en su cantón, las cuales por obligación deberá satisfacer adecuadamente, velando por el interés público, la sana administración y el bienestar de sus munícipes.

Es así que se deberá investigar a fondo estas necesidades, determinar si será algo propio de este cantón específicamente o si otros cantones presentan la misma situación, y si es posible que se puedan presentar soluciones adecuadas mediante un proyecto. Tal es el caso del planteamiento y elaboración de mecanismos enfocados en las actividades de recolección, recuperación y utilización de residuos sólidos ordinarios.

El objetivo de las SPEM entonces, será la ejecución de las obras necesarias y prioritarias para el desarrollo de la comunidad y las de servicios públicos locales, con el fin de satisfacer, oportuna y adecuadamente, los intereses de las personas habitantes de la zona donde se presten estos servicios y se pretenda poner en práctica dichos mecanismos a través de un proyecto que garantice la adecuada Gestión de Recursos Sólidos. En los pasos a seguir para la constitución de una SPEM, se debe iniciar por la idea central de ese proyecto a partir de un primer acuerdo político, el cual permitirá establecer las bases del diseño del proyecto a partir de diversos estudios de factibilidad.

Otro acuerdo político será la constitución de la SPEM como tal, seleccionando a la parte privada, la cual deberá cumplir con ciertas características relacionadas con el proyecto en cuestión. Y otro acuerdo de importancia, será la revisión de la constitución de la SPEM, seguido de la inscripción ante el Registro Nacional, con la colaboración de la Notaría del Estado a cargo de la Procuraduría General de la República y con ello, el inicio de las operaciones.

- **Diseño de un proyecto:**

Ahora bien, existe ya una inquietud, una investigación y una idea alrededor de estas, lo que se debe hacer es formalizarla a través de una propuesta bien fundamentada, es decir, estableciendo las bases claras y concisas para el proyecto. Este diseño deberá contener lo siguiente:

Herramienta 2. Guía de diseño del proyecto de una SPEM en residuos sólidos
● Adjuntar el desarrollo de la idea, explicar cómo se originó y por qué es de interés para una comunidad.
● Plantear el objetivo principal del proyecto.
● Adjuntar el estudio investigativo que se realizó en torno a la idea inicial.
● Mencionar cuál o cuáles serán las Municipalidades que podrían participar en el proyecto y por qué. Además, sus necesidades, intereses y procederes en los cuales podrán complementarse entre sí.
<ul style="list-style-type: none"> <li>★ <b>En el diseño del proyecto para una SPEM, con enfoque de género, no se puede dejar de lado incluir en la idea, el objetivo y las investigaciones, datos desagregados por sexo, necesidades diferenciadas entre mujeres y hombres y cómo responder a las brechas identificadas en el sector.</b></li> <li>★ <b>Es adecuado que se contemple como parte del planteamiento del proyecto con un <i>Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos</i> y con una actualización máxima de 5 años, lo que aporta soporte técnico sobre la necesidad de la SPEM en torno al tema de residuos.</b></li> </ul>

Asimismo, según indica el artículo 30 de la Ley número 8828 o Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta, para crear una SPEM se requiere la participación de las municipalidades que así lo decidan y al menos una parte del sector privado que se escogerá siguiendo el procedimiento establecido en la Ley número 7494 o de Contratación Administrativa, sin perjuicio de la participación de otras entidades públicas y siempre priorizando la autonomía municipal. Por ende, otro punto a considerar para adicionar a esta propuesta sería:

- Presentar un posible **perfil** de la socia o socio privado, donde se especifiquen las características y requisitos que deberán cumplir acorde al proyecto a desarrollar.

### Herramienta 3 ¿Qué tipo de herramientas para desarrollar su idea? ¿Cuáles son los cuellos de botella recurrentes?

#### 1- Falta de un objetivo bien definido

Esta es la causa principal de los problemas que rodean el desarrollo de los servicios, en particular la gestión de residuos, que sigue siendo compleja. Las soluciones se movilizan con demasiada rapidez cuando no se ha definido el problema. Asimismo, el municipio debe aclarar el problema que quiere resolver e investigarlo lo suficiente para caracterizarlo y comprender sus ramificaciones.

El ejercicio del árbol de problemas es necesario antes de trabajar en el árbol de soluciones. Nos permite identificar el entorno en el que se sitúan las dificultades que afectan a nuestro problema y sus consecuencias.

## 2- Considerar a los actores existentes, con un enfoque en género

En un servicio, o en parte de él, siempre intervienen agentes existentes. Estos agentes no son perfectos y no prestan necesariamente el servicio, pero están ahí. Es fundamental identificarlos antes de desarrollar cualquier idea de mejora y caracterizar su actividad: en qué ámbito y para qué actividades. En la medida de lo posible, la identificación de los problemas a los que se enfrentan y los beneficios que obtienen de la situación actual debe proceder de las propias personas interesadas, y no deben ser formulados en primer lugar por otros: un tercero podría pasar por alto fácilmente información clave o métodos operativos.

Además, es esencial tomar en cuenta el enfoque de género en el análisis que se haga de esos actores, para asegurarnos de que comprendemos bien las dinámicas existentes y las diferencias que pueden surgir.

Al señalar a determinados agentes, como las asociaciones de mujeres, el análisis del problema será más pertinente y ayudará a prever soluciones que también tomen en cuenta estos factores.

## 3- Identificación de requisitos y obstáculos, y el entorno competitivo

Respecto a este punto, es importante caracterizar el entorno en el que operan los agentes existentes y especificar cómo ha evolucionado y sigue cambiando su actividad. A partir de estos intercambios, será posible utilizar herramientas como las fuerzas de Porter o los análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas), que son instrumentos para identificar necesidades e intereses.

El potencial de rentabilidad de una empresa viene definido por cinco fuerzas, las de Porter:

- El poder del cliente: ¿cuál es su poder de negociación?
- El poder del proveedor: ¿cuál es su poder de negociación? Aquí, los proveedores son también los hogares, o la empresa de recolección, por ejemplo
- Los nuevos competidores entrantes: ¿cuál es la estrategia para empezar su empresa formal o informal? De este análisis, se desprende una información interesante sobre las tendencias actuales y las relaciones entre los operadores.
- La amenaza que generan los productos sustitutos: si hay un servicio de recolección o una alternativa, o como la industria usa el material virgen para las empresas de reciclaje, etc.
- La naturaleza de la rivalidad: este factor es el resultado de los cuatro anteriores y es importante para caracterizar la relación de un actor con su entorno.

## 4- Un árbol de soluciones participativo (metodología en Anexo)

Una forma interesante de avanzar en el desarrollo de su idea es trabajar en un árbol de soluciones, que permitirá concretar las ramificaciones de las ideas en relación con el objetivo.

A menudo es útil poder recurrir a actores locales para trabajar sobre estas posibles soluciones:

- garantizar que puedan surgir ideas de los propios operadores;
- identificar mejor los puntos de acuerdo y desacuerdo para una futura negociación.

**FUENTE:** *Elaboración propia, 2023.*

★ **Esta es una buena oportunidad para priorizar a las organizaciones de mujeres o que incorporen en su estructura a trabajadoras en el sector de residuos.**

Este en definitiva es un paso fundamental, por lo que se debe definir claramente cuál será el **objetivo de esta contraparte y su peso en el capital accionario, el cual no puede ser mayor al 49%**. Los objetivos de la contraparte privada serán:

- Transferencia de tecnologías o conocimientos, es decir, que este llegue a aportar cambios, conocimientos y herramientas que garanticen un buen desarrollo del proyecto.

- Interés en ese desarrollo en común de un nuevo proceso o producto para el proyecto.
- Aunar esfuerzos y competencias para alcanzar logros que no se podrían obtener en forma separada.
- Compartir costes y riesgos.
- Adquirir recursos que no están disponibles en el mercado.
- Priorizar el trabajo con organizaciones conformadas mayoritariamente por mujeres que trabajan en la gestión de residuos o que contemplan planes y políticas internas orientadas a la igualdad y equidad de género.

### **Estudio de factibilidad o rentabilidad:**

Una vez que ya esté fundamentada y armada la propuesta del proyecto, se deberá someter a un estudio de factibilidad o rentabilidad, esto es una herramienta analítica que permite evaluar la viabilidad de un proyecto, es decir, si sí podría llevarse a cabo, funcionar, tiene buen sustento y si presenta la capacidad de tener una adecuada organización para el cumplimiento de su objeto.

Este paso es necesario e indispensable. Debe recordarse que la decisión de constituir una Sociedad Pública de Capital Mixto conlleva mucha responsabilidad, especialmente por la cantidad de recursos que se requieren para iniciar un proyecto de gran magnitud, por lo que se debe tener claro qué se requiere para que el proyecto sea viable.

Con base a los resultados de estos estudios se podrá hacer el análisis estratégico necesario para definir cuál es la mejor alternativa legal para el proyecto en forma eficaz y eficiente. Este estudio deberá realizarse lo más completo posible porque será presentado a posibles personas interesadas en el mismo.

- ★ **Es importante que la Municipalidad presupueste este tipo de estudios (incluyendo los de género) en el presupuesto municipal.**
- ★ **Contemplar el tema de manejo de residuos, en costos de inversión, en recursos claves, en canales, entre otros.**
- ★ **Le corresponde por mandato a la administración municipal hacer los estudios correspondientes, previamente, tomándolo en cuenta en el presupuesto municipal anual. En el caso de que no se tenga el personal para realizarlos, se podrá promover proceso de licitación pública para esto.**

Entre los elementos más importantes de un estudio de esta índole se encuentra:

- ★ Determinar la viabilidad del proyecto, pensando a futuro, como se establecerá, si será suficiente para resolver las necesidades por las cuales nació y como se verá en algunos años, todo esto bajo una visión realista y crítica.
- ★ Formular una guía para cada etapa del proyecto, donde se contemple las actividades, el contenido y los resultados que se esperarían.
- ★ Realizar investigaciones en los cantones, con los operadores existentes y con la población para confrontar las ideas planteadas con la realidad, para conocer las necesidades del público objetivo.
- ★ Determinar cuáles serán las herramientas y tecnología que se necesitarán para la ejecución de ese proyecto, y con ello, cómo se conseguirán todas estas.
- ★ El tamaño de la demanda, a través de un estudio de mercado, que tenga en cuenta la [opinión de mujeres y hombres en condiciones de igualdad](#).
- ★ La ubicación y proceso para llevar a cabo el servicio.
- ★ **Impacto ambiental del proyecto e impacto social pensado desde el enfoque de género.**
- ★ **Es importante incorporar un diagnóstico de género que permita dimensionar el impacto o la ventana de oportunidad que se puede crear para las mujeres del cantón y los niveles de empleo y formalización laboral.**
- ★ Inversión necesaria y rentabilidad financiera del proyecto.

Una vez que se analice todo lo anterior ya se tendría una propuesta lista y estudiada para ser presentada al Órgano encargado de recibirla y aprobar, lo que corresponde al Concejo Municipal.

Desarrollar el modelo de negocio del servicio o por cada parte del servicio es un buen ejercicio para bien definir el contexto de la empresa.

Herramienta 3. Modelo de negocio CANVA.

## MODELO DE NEGOCIO PARA UNA SPEM EN RESIDUOS

### SOCIOS Y SOCIAS CLAVE

¿Qué actividades puede dejar de realizar la compañía para enfocarse en sus acciones clave?  
Saber de antemano qué socios (as) pueden construir una relación valiosa. Pueden aportar recursos que harán más eficiente tu modelo de negocio. **Por ejemplo:** centros de acopio, organizaciones de mujeres, empresas inversoras, proveedores, distribuidores, entre otros

### ACTIVIDADES CLAVE

¿Qué estrategias únicas tiene tu negocio para entregar su propuesta al cliente?

### RECURSOS CLAVE

¿Qué activos estratégicos únicos tiene mi negocio para competir?  
**Por ejemplo:** Maquinaria especial para el tratamiento de residuos, mano de obra calificada

### PROPUESTA DE VALOR

¿Qué aporta tu negocio en el sector de residuos o en el impacto al medio ambiente?  
¿Cuál es el valor de la integración de la perspectiva de género en el negocio?  
¿Por qué tus clientes consumen tu producto? ¿Por qué compran?  
¿Qué tan convincente es tu propuesta de valor?

**La propuesta de valor es el núcleo de la razón de existir de una empresa y es tu manera de satisfacer las necesidades de la clientela.**

### RELACIÓN CLIENTES

¿Cómo interactúas con la clientela a través de su proceso?  
Es esencial interactuar con tus clientes.

### CANALES

¿Cómo se promueven, venden y entregan tus productos o servicios?  
¿Por qué? ¿Están funcionando? **Por ejemplo:** Redes sociales, página WEB.

### SEGMENTO CLIENTES

¿Quiénes son tus clientes?  
¿Qué piensan? ¿Qué ven?  
¿Qué sienten? ¿Qué hacen?

Identifica cómo son tus clientes más importantes y determina tus personas compradoras del servicio o producto.

**Por ejemplo:** granjas o fincas agrícolas, que requieren implementos como abono producto del proceso de compostaje o postes de plásticos para sus cercas como producto de la transformación de plásticos

### COSTES DE ESTRUCTURA

¿Cuáles son los principales generadores de costes de la empresa?  
¿Cómo se vinculan a los ingresos?

Al obtener una idea de la estructura de costes sabrás cuál debe ser el volumen mínimo de tus ventas para obtener ganancias.

Se pueden contemplar el pago de gastos fijos como servicios públicos, salarios y también la inversión inicial, por ejemplo la compra de máquinas compactadoras de residuos sólidos, entre otros.

### FUENTES DE INGRESO

¿Cómo genera ingresos tu propuesta de valor?  
Estructurar los costes y los flujos de ingresos te proporcionará una visión clara de cómo tu organización obtiene ingresos. ¿cuántos clientes necesita tu organización anualmente para generar ganancias? ¿Cuántos ingresos necesitas para alcanzar el punto de equilibrio?

Contemplar el presupuesto otorgado por la Municipalidad y por la venta de servicios o productos y otros ingresos posibles.

- **Reglamento:**

La Municipalidad debe de contar con un Reglamento específico para la creación de una SPEM. Si se creó uno antes del Reglamento de la ley o muchos años atrás, es recomendable revisar el mismo y actualizarlo de ser necesario.

Lo que se busca con este Reglamento es regular y funcionar como base fundamental para la constitución, actividad y desarrollo de una SPEM, esto además, lograría orientar, fomentar e integrar un esfuerzo en los avances y aprovechamiento de este tipo de sociedades para beneficio del cantón, lo que también permitiría alianzas enriquecedoras con otras municipalidades. Para ello, dicho reglamento deberá contener como mínimo los siguientes puntos:

- ★ El **objeto** bien fundamentado del Reglamento, preservando y enfatizando la **autonomía municipal**.
- ★ La **definición o definiciones** que ayuden a comprender esta figura.
- ★ Los fines u objetivos de la SPEM.
- ★ Explicar cómo se deberá seleccionar a la **contraparte privada** y cuáles características básicas deberá cumplir.
- ★ También detallar cuáles especificaciones deberá cumplir una contraparte pública para poder formar parte de la Sociedad.
- ★ Cuáles socios o socias no podrán participar debido a **incompatibilidades**.
- ★ Puntos importantes en el **contacto inicial** de ambas contrapartes (privada-pública).
- ★ Machote o guía de cómo deberá presentarse un **proyecto** y qué deberá contener este para la SPEM.
- ★ **Estructura administrativa** y especificaciones de cada una de ellas.

- ★ La **ejecución de la alianza** como tal y la obligación de una constante fiscalización para el cumplimiento de sus objetivos.
- ★ Qué deberá tomarse en cuenta en la elaboración del **Pacto Constitutivo**.
- ★ Causales de **remoción** de las personas integrantes de la SPEM.
- ★ Descripción de cómo funcionará el tema de las **acciones**, priorizando el control de estas a la Municipalidad.
- ★ Cómo funcionará el **financiamiento** para los proyectos a ejecutar.
- ★ Establecer cómo funcionará el patrimonio, los beneficios y dividendos.
- ★ Cualquier otra que la Municipalidad crea conveniente.

- **Presentación al Concejo Municipal:**

Si bien la idea primaria de querer crear una SPEM deberá ser por iniciativa de la Alcaldía, le corresponderá al Concejo Municipal autorizar la constitución de esta futura Sociedad Pública de Economía Mixta.

Se inicia el proceso de convencimiento para lograr los acuerdos necesarios dentro de la fuerza política del Concejo. De esta manera, estos acuerdos municipales constituyen la forma en la cual las regidurías tomarán en su cargo propuestas o recursos y adoptarán una determinada resolución o conveio. Considerando como primer paso:

- ★ Realizar una presentación de manera sucinta al Concejo Municipal del diagnóstico o la problemática que se presenta en los cantones y cómo podrá ser solucionada desde la configuración de una SPEM. **Es importante la participación paritaria en estos espacios de exposición.**

Una vez presentada al Concejo de interés el proyecto, este deberá establecer un procedimiento para poder analizarlo, discutirlo y aceptarlo o no; para ello se deberán tomar en cuenta los siguientes pasos:

- ★ Crear una comisión especial para el estudio de la revisión y diagnóstico del convenio para realizar un informe de todo esto en un tiempo determinado.
- ★ Aprobar o no el dictamen de la comisión con el documento final del Convenio por mayoría calificada.
- ★ Aviso a la Alcaldía de la decisión tomada.

Cabe destacar que esta aprobación debe contar con el voto favorable de al menos dos tercios del total de las personas miembros del Concejo y deberá señalar expresamente elementos de importancia, tal y como lo señala los artículos tercero y cuarto de la Ley Reguladora de la Actividad de las SPEM, los cuales indican lo siguiente:

Herramienta 4. Creación de una SPEM en residuos
Para su creación se requiere la aprobación de dos tercios del total de las personas que integran el Concejo Municipal respectivo.
El acuerdo del Consejo que autoriza la constitución de la SPEM deberá señalar al menos:
<ul style="list-style-type: none"> <li>● El objeto de la sociedad.</li> <li>● La forma como se escogerán los socios.</li> </ul>

- La manera como se conformará la junta directiva.
- La distribución de los poderes entre sus órganos.
- La propiedad de las acciones.
- La forma como se liquidará la SPEM, en caso de disolución.
- Así como otros aspectos que se consideren relevantes para la constitución de la sociedad.

La persona en condición de alcaldía deberá verificar la inclusión de estos aspectos en la escritura constitutiva.

- **Elección de la contraparte privada:**

El medio jurídico para seleccionar al socio privado es preferiblemente la **licitación mayor o la licitación mayor con precalificación**, esta última regulada en el artículo 148 del Reglamento de la Ley General de Administración Pública, o aquel que determine la Contraloría General de la República. En este sentido, es relevante destacar que dicha Ley es la que dispone y se encarga de regular la actividad de contratación de las SPEM.

Ahora bien, con los requisitos y condiciones previamente fijadas, se formularán propuestas, entre las cuales se seleccionará la más conveniente, esto mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) donde se lanzará el concurso respectivo. Para efectos de seleccionar la contraparte privada, se deberá valorar, como mínimo, los siguientes criterios:

- **Capacidad técnica:** Se refiere al conocimiento técnico individualizado para cada acuerdo de esta sociedad.
- **Criterio del cliente y mercado potencial:** Interés manifestado en una solución integral que pueda darse a través de una alianza, que sean del interés del cliente o segmento de mercado.
- **Capacidad financiera y económica:** Se refiere a la capacidad financiera y económica que posee el posible aliado para afrontar las obligaciones contraídas con la alianza en el tiempo establecido.
- **Capacidad jurídica:** Se refiere a la capacidad de la empresa para contratar con el sector público y la comprobación de que no media en la alianza ningún tipo de incompatibilidad, prohibición o inhabilitación.
- **Capacidad de establecer una transición justa:** Esto indica que la contraparte privada deberá cumplir con alguna de las líneas de transición justa mencionadas con anterioridad. Por ejemplo, en el caso de manejo de residuos, el gestor de residuos (contraparte privada) deberá ayudar a los centros de acopios pequeños a lograr que todas las personas tengan trabajos decentes, maximizando las oportunidades sociales y económicas, haciendo de su labor, lo más justa e inclusiva posible.
- **Capacidad de trabajar desde un enfoque de género:** Esta refiere a la integración y participación de las mujeres en todos los niveles, garantizando los principios de paridad y equidad de género en órganos colegiados o juntas, así como el compromiso de participar a mujeres en los diferentes niveles operativos y en condiciones de igualdad con los hombres, lo cual es indispensable para el desarrollo de este y cualquier otro proyecto.

Una vez que sean establecidos esos detalles se procede a realizar:

- Una audiencia pública previa con posibles oferentes y público con interés.

- Se realizarán correcciones o mejoras en el Cartel de Licitación Mayor o Licitación Mayor Precalificada.
- El desarrollo, en el cartel, de un sistema de evaluación de las ofertas, orientado a que la administración escoja la oferta que satisfaga mejor el interés público. **Esta es una oportunidad para priorizar con mayor puntaje o importancia el cumplimiento de los requisitos que promueven y garantizan la participación de las mujeres.**
- La invitación a participar publicada en La Gaceta, así como de las modificaciones del cartel y del acto de adjudicación.
- La publicidad de todos los trámites del procedimiento y el acceso a todos los estudios técnicos.
- Se selecciona la mejor oferente.

Este criterio de elección del socio privado con base en la Ley de General de Contratación Pública respeta los principios que la normativa sobre el tema nos indica, en este sentido, el numeral 182 de la Constitución Política establece:

“Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los poderes del Estado, las municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de estas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo”.

Entonces, para poder iniciar el procedimiento de contratación administrativa, es necesario contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación respectiva. Pero, en casos excepcionales, y para atender una necesidad muy calificada, a juicio de la Administración y previa autorización de la Contraloría General de la República, podrán iniciarse los procedimientos de contratación administrativa, para lo cual se requiere la seguridad de que oportunamente se dispondrá de la asignación presupuestaria. En estas situaciones, la Administración advertirá, expresamente en el cartel, que la validez de la contratación queda sujeta a la existencia del contenido presupuestario.

- **Acta Constitutiva:**

Es necesario, entonces, realizar una escritura constitutiva acorde con lo que indica la normativa comercial, es decir, que respete el artículo 18 del Código de Comercio y contenga al menos los elementos que este artículo requiere, dentro de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

<b>Herramienta 5. Machote de Acta Constitutiva de una SPEM para residuos sólidos</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lugar y fecha en las cuales se celebra el contrato.</li> <li>2. Nombre y apellidos, nacionalidad, profesión, estado civil y domicilio de las personas físicas que la constituyan.</li> <li>3. Nombre o razón social de las personas jurídicas que intervengan.</li> <li>4. Clase de sociedad que se constituye.</li> <li>5. Objeto que persigue.</li> <li>6. Razón social o denominación.</li> <li>7. Duración y posibles prórrogas</li> <li>8. Monto del capital social y forma y plazo en que deba pagarse. Lo que sí es seguro es que la Municipalidad será dueña del 51% de las acciones y la parte privada será dueña del 49% restante.</li> <li>9. Expresión del aporte de cada socio o socia en dinero, en bienes o en otros valores. Cuando se</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Nombramiento de agente residente que cumpla con los siguientes requisitos: ser abogada o abogado, tener oficina abierta en el territorio nacional, poseer facultades suficientes para atender notificaciones judiciales y administrativas en nombre de la sociedad, cuando sus representantes no tengan su domicilio en el país.</li> <li>13. Modo de elaborar los balances y de distribuir las utilidades o pérdidas entre las personas o partes socias.</li> <li>14. Estipulaciones sobre la reserva legal, cuando proceda.</li> <li>15. Casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente.</li> </ol>

<p>aporten valores que no sean dinero, deberá dárseles y consignarse la estimación correspondiente.</p> <p><b>10.</b> Domicilio de la sociedad, deberá ser una dirección actual y cierta dentro del cantón correspondiente de la Municipalidad.</p> <p><b>11.</b> Forma de administración y facultades de las personas accionistas. La SPEM deberá tener una estructura administrativa mínima compuesta por una asamblea general de accionistas, junta directiva y un fiscal. <b>En esta conformación no se debe olvidar la paridad de género.</b></p>	<p><b>16.</b> Bases para practicar la liquidación de la sociedad. Acá se debe tener presente que el artículo 38 de la Ley Reguladora de las SPEM establece que los dividendos y beneficios que obtengan o a los que tengan derecho la municipalidad, por su participación en las SPEM, tendrán el carácter de recursos públicos para todos los efectos legales. Deberán ser incluidos en el presupuesto municipal.</p> <p><b>17.</b> Modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente y facultades que se les confieren.</p> <p><b>18.</b> Cualquier otra convención en que hubieren consentido las personas accionistas.</p>
--	--

★ Se debe promover la participación de las mujeres para su nombramiento en los cargos o designaciones que se realicen a lo interno de la SPEM, en esta fase del proceso, eso implica un compromiso tácito de todas las partes con la igualdad de género.

- **Formalización e inscripción mercantil:**

Ahora bien, se debe enviar por parte de la Alcaldía a la Procuraduría General de la República el acuerdo de aprobación de la constitución de la Sociedad Pública de Economía Mixta, la cual está revisada y corregida previamente. Luego se procede a:

- Esperar la debida aprobación por parte de la Procuraduría General.
- Y ya teniendo el visto bueno de esta, la Alcaldía presenta el acta de constitución revisada y aprobada por la Procuraduría al Concejo Municipal para su aprobación final, que también tendrá que aprobarse por **mayoría calificada**.
- Finalmente, se envía el acuerdo de aprobación del acta constitutiva por parte del Concejo Municipal a la notaría del Estado para su inscripción oficial.

- **Una posible alianza entre Municipalidades para proponer soluciones en residuos**

Cabe destacar en este punto que, las Municipalidades podrán unirse, o bien, trabajar en conjunto, unión o alianza, mediante las siguientes alternativas:

- Federaciones o confederaciones.
- Alianzas o convenios público -privadas para el desarrollo (APPD).
- Régimen de contratación administrativa.
- Sociedades Públicas de Economía Mixta (SPEM)

La definición de cuál es la mejor alternativa dependerá en su mayoría de las características del proyecto en sí, pero también de la voluntad política, el nivel de información y actualización existentes en cada Municipalidad participante y de las particularidades de cada cantón. Para las SPEM, las ventajas son diversas como se mencionó anteriormente, siendo una herramienta que podrá garantizar múltiples beneficios para los cantones. Eso sí, considerando que, al decidir la participación de varias Municipalidades en la conformación de la SPEM, cada Municipalidad tendrá que realizar el procedimiento adecuado para obtener la aprobación de su respectivo Concejo Municipal.

## 5.2. Segunda: Fase Societaria:

Una vez inscrita la SPEM en el Registro Nacional, estará lista para operar como sociedad pública de economía mixta. Y, se deberá convocar a una Asamblea de Accionistas para establecer los reglamentos necesarios para la elección de Junta Directiva, cómo funcionarán los dividendos e inversiones, para posteriormente iniciar con el proceso de contratación de la Gerencia General y puestos importantes y liderar todas las acciones para la puesta en marcha de la nueva sociedad.

Es fundamental a la hora de garantizar una SPEM con **enfoque de género**, incorporar en la reglamentación medidas afirmativas que promuevan la participación de las mujeres en todo nivel, pero con especial atención la paridad en las juntas directivas y espacios de toma de decisión.

- **Presupuesto y Permisos**

Para poner en práctica su proyecto, hay varios puntos que la SPEM tiene que tener presente, principalmente debe de considerar:

- Conseguir el dinero para llevar a cabo el proyecto.
- De conseguir el dinero, la Contraloría General de la República deberá de autorizar su presupuesto antes de poder llevar a cabo cualquier obra.
- Además, de conseguir el dinero y la aprobación de la Contraloría General de la República, la SPEM debe obtener los permisos y autorizaciones respectivas para el proyecto.

- **Organización interna de la sociedad**

En tanto esta sociedad, el esquema organizativo deberá ser el que se establece en el artículo 14 de la Ley Reguladora de la Actividad de las SPEM, es decir, las SPEM deberán tener la siguiente estructura administrativa: **La Asamblea General de Accionistas, la Junta Directiva, la Gerencia General y la fiscalía.**

Sin embargo, también se indica que lo anterior corresponde a la organización mínima, aunque se podrán incluir órganos sociales, cuando sean congruentes con la naturaleza y los fines de esta sociedad. Las características de cada parte de la estructura administrativa se describen a continuación:

**La Asamblea General de Accionistas** será el máximo órgano de estas sociedades, se menciona en el artículo 16 que como atribuciones les corresponde:

- Nombrar y destituir a la persona encargada de la fiscalía.
- Conocer, aprobar o improbar, dentro de los alcances de la presente ley, el Pacto Constitutivo y sus reformas.
- Conocer, aprobar o improbar anualmente los estados financieros de la entidad y remitir copia digital de estos al concejo municipal respectivo, dentro de los diez días hábiles siguientes a su aprobación.
- Acordar la disolución anticipada de las SPEM, con la decisión de la mayoría del capital social.
- Nombrar y remover, cuando proceda, a la Junta Directiva, según los procedimientos y requisitos fijados en esta ley.
- Aprobar los aumentos del capital social cuando la sociedad lo requiera, según acuerdo municipal.

Sus asambleas funcionarán según lo establecido en el Código de Comercio en la sección V, que dice lo siguiente:

- Las asambleas de accionistas legalmente convocadas son el órgano supremo de la sociedad y expresan la voluntad colectiva en las materias de su competencia. Las facultades que la ley o la escritura social no atribuyan a otro órgano de la sociedad, serán de la competencia de la asamblea.
- Las asambleas de accionistas son generales y especiales: Las generales que, pueden ser ordinarias y extraordinarias, podrán estar integradas por la totalidad de las personas socias; las especiales, solamente por quienes tengan derechos particulares.

Asambleas Extraordinarias
<ul style="list-style-type: none"> <li>★ Estas asambleas podrán reunirse en cualquier momento o tiempo.</li> <li>★ Son asambleas extraordinarias las que se reúnan para:</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Modificar el pacto constitutivo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Autorizar acciones y títulos de clases no previstos en la escritura constitutiva</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Los demás asuntos que según la ley o la escritura constitutiva sean de su conocimiento</li> </ul>

Asambleas Ordinarias
<ul style="list-style-type: none"> <li>★ Se celebrará por lo menos una vez al año dentro de los tres meses siguientes a la clausura del ejercicio económico.</li> <li>★ Se debe ocupar, además de los asuntos incluidos en el orden del día de:</li> </ul>
a) Discutir y aprobar o improbar el informe sobre los resultados del ejercicio anual que presenten las personas administradoras, y tomar sobre él las medidas que juzgue oportunas.
b) Acordar, en su caso, la distribución de las utilidades conforme lo disponga la escritura social.
c) En su caso, nombrar o revocar el nombramiento de quienes administren y del funcionariado que ejerce vigilancia.
d) Los demás de carácter ordinario que determine la escritura social.

En cuanto a **la Junta Directiva**, esta será nombrada por la Asamblea General de Accionistas por períodos de dos años y estará integrada por cinco personas nombrados de la siguiente manera:

- Tres personas propuestas por la municipalidad.
- Dos propuestas por la Empresa (la parte privada).

Ahora bien, según indica el artículo 24 de la Ley Reguladora de las SPEM, la Junta Directiva cuenta dentro de sus facultades las siguientes:

- Preparar las reformas del Pacto Constitutivo y someterlas a la consideración de la Asamblea General de Accionistas, dentro del marco de la presente ley.
- Aprobar los reglamentos internos de las SPEM.
- Aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios, con apego a las normas legales y técnicas que rigen la materia, y las disposiciones de la Contraloría por ser una empresa pública.
- Definir la política institucional y dar su aprobación final a los planes y programas de trabajo que presente la Gerencia General. **Esta es una oportunidad para incorporar en estas políticas internas los principios de igualdad y equidad de género.**
- Los acuerdos de la Junta Directiva serán adoptados por mayoría simple de las y los presentes.

Con respecto a la Gerencia General, la Ley Reguladora de las SPEM, en los artículos 25 al 28, establece varias pautas, primero y muy importante qué es y cómo se selecciona:

- Se nombrará del seno de la Junta Directiva por un período de dos años y se podrá reelegir de forma continua.
- Ostentará la representación judicial y extrajudicial que al efecto le conceda la Junta y actuará de forma conjunta o separadamente a la representación de la Presidencia de la Junta, y tendrá las funciones que más adelante se detallarán.
- Los poderes de representación que la Junta Directiva le otorgue a la persona que ocupe la Gerencia General serán acordes a las obligaciones que ésta tendrá, así como para el fiel cumplimiento y ejercicio de su cargo.
- Quienes representan en la Junta Directiva a la parte privada u otras instituciones públicas no municipales presentarán una terna de candidaturas con sus respectivos atestados, de las cuales se elegirá a las personas que más convengan a los intereses de la SPEM, por votación simple y acreditando al menos un voto del socio privado. Deberá tener, como mínimo, experiencia y conocimiento comprobado en gerencia de proyectos, en financiamiento de proyectos y en las actividades que desarrollará la SPEM.

La Gerencia General tendrá las siguientes funciones según le indica la Ley:

- La administración general de la SPEM.
- Asistir con voz pero sin voto a las reuniones de Junta Directiva.
- Brindar mensualmente, a la Junta Directiva, un balance de situación de la SPEM.
- Asistir, cuando así se le solicite, a las asambleas generales de la SPEM.
- Nombrar y remover a personal o funcionariado de la SPEM.
- Presentar a la Junta Directiva, para su aprobación, las operaciones de crédito necesarias para el cumplimiento de los fines de la SPEM.
- Presentar a la Junta Directiva, para su aprobación, los planes y programas de trabajo de la SPEM.
- Presentar a la Junta Directiva un informe anual de labores.
- Proponer a la Junta Directiva los reglamentos internos que la SPEM necesite.
- Las demás que por medio de reglamento interno de la SPEM se establezcan.

Por último, según se establece en el artículo 29 de la Ley reguladora de las SPEM, la vigilancia de la SPEM estará a cargo de una persona fiscal nombrada por la Asamblea General de Accionistas, conforme al inciso a) del artículo 16 de la misma Ley, quien durará en su cargo un año, salvo remoción

por parte del órgano que lo nombró; podrá ser reelecta por una única vez y sus facultades y obligaciones serán las siguientes:

- Comprobar que la SPEM hace un balance mensual de situación.
  - Comprobar que se llevan actas de las reuniones de la Junta Directiva y de las asambleas de accionistas.
  - Vigilar el cumplimiento de las resoluciones tomadas en las asambleas de accionistas y por la Junta Directiva, y el cumplimiento en cuanto a la participación de la parte privada.
  - Revisar el balance anual y examinar las cuentas y los estados de liquidación de operaciones al cierre de cada ejercicio fiscal.
  - Convocar a asambleas ordinarias y extraordinarias de accionistas, en caso de omisión de la administración.
  - Someter a la Junta Directiva sus observaciones y recomendaciones en relación con los resultados obtenidos en el cumplimiento de sus atribuciones por lo menos dos veces al año.
  - Poner, en conocimiento de la Asamblea General ordinaria de Accionistas, los respectivos informes que emita.
  - Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con motivo de la presentación y discusión de sus informes, con voz, pero sin voto.
  - Asistir a las asambleas de accionistas, para informar verbalmente o por escrito de sus gestiones y actividades.
  - En general, vigilar ilimitadamente y en cualquier tiempo las operaciones de la SPEM, para lo cual tendrá libre acceso a libros y papeles de la sociedad, así como a las existencias en caja.
  - Recibir e investigar las quejas formuladas por cualquier accionista e informar al concejo municipal respectivo sobre ellas.
  - Las demás que por ley o por Asamblea General de Accionistas se le asignen.
- **Régimen Laboral**

Una vez formalizada la sociedad, la Junta Directiva, debe iniciar el proceso de contratación del Gerente General y puestos importantes y liderar todas las acciones para la puesta en marcha de la nueva empresa. **Es fundamental garantizar la paridad de género en los puestos por designar como un compromiso mínimo, para la promoción y garantía de la participación efectiva de las mujeres en la estructura de la Sociedad como una medida afirmativa.**

Tomando en cuenta esto es que deberán establecer la manera en la cual se llevará a cabo la contratación de todo el personal requerido para realizar sus objetivos, esto, mediante elaboración de **perfiles profesionales, contratos y reglamentos** bien sustentados y acordados por las personas participantes de la Junta Directiva.

En vista del carácter mixto que tienen las Sociedades Públicas de Economía Mixta, es necesario responder:

¿En qué régimen laboral se encuentra el personal o funcionariado bajo la relación de dependencia con esta sociedad?

Para poder dar respuesta a este tema es necesario analizar lo señalado en la Ley General de la Administración Pública, concretamente en su Título Quinto: De los Servicios Públicos y en su artículo 111, es así que esta Ley indica: "...No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común..." y en el 112 de la misma Ley menciona que: "...Las relaciones de servicios con obreros, trabajadores y

empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3 (el que se indica anteriormente) se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos”.

Se entiende entonces que, dependerá de la actividad gestionada por la empresa pública, sea gestora de servicios públicos o actividades mercantiles y su tutela por el derecho privado. De modo que serán considerados como funcionarios públicos y funcionarias públicas, pero a la vez sometidos al régimen del derecho privado, salvo si se gestionan servicios públicos y se sometieron por esa circunstancia al derecho público, situación que los convertiría en funcionariado público.

No obstante, lo anterior, y como excepción dentro del régimen laboral, serán considerados personas funcionarias del sector público, para todos los efectos, se trate de hechos delictivos sometidos a la tutela de la materia penal, al ser parte de una empresa de participación municipal o estatal.

### 5.3. Tercera: Fase Prestacional

Ahora, ya una vez inscrita la SPEM, estará lista para realizar sus actividades, por ejemplo de recolección, de transformación de los residuos orgánicos y distribución del compostaje, de transformación del plástico etc, la prestación de servicios públicos municipales, relacionados con la recolección y el tratamiento de residuos.

Es importante que las SPEM lleven un control específico sobre los inventarios de residuos recolectados que incluyan al menos 4 parámetros:

Tipo de residuo	Cantidad de residuos en kilogramos	Condición de almacenamiento	Fecha de ingreso y fecha de despacho / transformación
-----------------	------------------------------------	-----------------------------	---

Lo anterior, permitirá llevar controles al día que no solamente facilitarán la operación, sino también, aportarán evidencia para ejecutar auditorías ambientales o solicitudes de las Instituciones Públicas asociadas a la actividad.

Para cumplir con su objetivo, hay que recordar que las SPEM están facultadas por su ley reguladora para formar **alianzas estratégicas** con instituciones públicas y con el sector privado. Esto abre un gran portillo para que la SPEM pueda formar alianzas más consolidadas.

- ★ Esta particularidad de las SPEM representa una oportunidad para fortalecer los vínculos y alianzas estratégicas con organizaciones de mujeres dedicadas a la gestión de residuos u otras actividades según sea el objeto de la Sociedad.

Considerando que se deberá:

- Proceder a analizar los principios de la SPEM como prestadora de un servicio y como facilitadora de un mejor desarrollo en la comunidad.
- Realizar varios contactos con la comunidad o comunidades, para que las personas munícipes, quienes sentirán los resultados de esta nueva forma de gestión, conozcan sus derechos y cómo empezará a llevarse a cabo esta.
- La SPEM debe aprovechar de esta facultad que le otorga su ley reguladora para formar alianzas estratégicas, realizar proyectos y negocios beneficiosos para la municipalidad. **Priorizando la posibilidad de acuerdos con organizaciones que trabajen con o sean conformadas por mujeres.**
- Informar correcta y oportunamente a toda persona que solicite información con respecto a esta sociedad.
- Priorizar diálogos críticos con respecto al funcionamiento y adecuada aplicación de los proyectos que lleve a cabo la sociedad, tanto entre accionistas, como con la comunidad y demás personas funcionarias.

### 5.4. Cuarta: Fase de Rendición de cuentas

En este punto, ya está bien determinado que el objeto principal de la SPEM gira en torno a la prestación de servicios y ejecución de las obras necesarias para el desarrollo de un cantón, satisfaciendo las necesidades locales mediante una firme alianza entre entes públicos y privados. Lo anterior hace que el control interno adquiera especial relevancia al legitimar las actuaciones de esta sociedad, rescatando la eficiencia y oportunidad, así como la protección de la autonomía municipal, el valor social de los bienes de índole público y el correcto funcionamiento de esta sociedad. Además, al realizar auditorías se busca el asesoramiento y las advertencias sobre posibles repercusiones, informando a las partes accionistas de modo que conozcan el estado de la SPEM, tomen decisiones y actuaciones preventivas y correctivas a tiempo y subsanen irregularidades, todo bajo el marco de legalidad.

Asimismo, siendo pública, la SPEM va a estar sometida a las aprobaciones, revisiones y controles necesarios por parte de la **Contraloría General de la República**; quien, además, aprobará su presupuesto de manera anual. En este sentido, resulta también necesario que la Contraloría conozca con detalle la figura de las SPEM; sus atribuciones y alcances para mejorar la fluidez y el desarrollo de la sociedad como tal.

Ahora bien, se debe establecer la importancia de las denuncias realizadas por alguna anomalía que se pueda presentar en la etapa de acción de la SPEM, dado que estas representan uno de los principales instrumentos con los cuales se controla el desempeño de la función pública. Por ello son necesarias las siguientes medidas:

- La obligatoriedad de un control a lo interno de la SPEM, en tanto el socio mayoritario como el minoritario, poseen facultades para realizar un control recíproco.
- El fiscal, por su parte, realiza la vigilancia de las operaciones de la Sociedad, apelando al cumplimiento de los intereses de la sociedad como tal.
- La importancia de siempre informar bien a la comunidad sobre el funcionamiento de la sociedad, esto como un derecho que esta posee, pero también para evitar situaciones provocadas por desinformación.
- El establecimiento de un adecuado protocolo en el recibimiento de alguna clase de denuncia.

Con base a lo anterior, resulta entonces fundamental que la SPEM cuente con una estructura que facilite la información institucional o exista un sistema orientado a proveer de información a la ciudadanía sobre temas como la gestión pública, normativa legal y aspectos generales sobre el accionar, como se ha mencionado en la fase prestacional.

La transparencia en la gestión pública es un tema de carácter obligatorio, no opcional, en tanto las personas funcionarias públicas son simples depositarias de la autoridad.

En tanto la población del cantón esté enterada de los movimientos, actuaciones y/u omisiones de la SPEM esta podrá ejercer un verdadero control sobre la misma.

Por ejemplo; una SPEM al trabajar con residuos sólidos deberá contar con un Plan de Gestión Integral de residuos, que se conforma de 3 partes: diagnóstico general (incluye tasas de generación y destino final de los residuos), protocolos de gestión adecuada por cada tipo de residuo y un cronograma de acciones específicas que permitan a la empresa no solo poner en práctica lo indicado en el Plan; sino también establecer acciones de mejora oportunamente. Este documento, será solicitado por el área rectora del Ministerio de Salud a la que la SPEM se encuentre inscrita.

Como parte de garantizar la transparencia en la información, la Sociedad deberá:

- Proveer información exacta, veraz y actualizada.
- Facilitar el acceso a los libros legales y contables, registros, balances, actas, y toda clase de informes que tengan que ver con la toma de decisiones.
- En las Asambleas Ordinarias deberán realizarse al menos una vez al año y deberán incluirse dentro de los asuntos por discutir el informe sobre los resultados del ejercicio anual de la sociedad, acordar la distribución de utilidades, nombrar o revocar el nombramiento de administradores (artículo 155 del Código de Comercio de Costa Rica).
- Convocar asambleas extraordinarias para tratar asuntos específicos con relación al funcionamiento de la sociedad.
- La persona fiscal supervisará, vigilará y revisará el accionar, la adecuada administración, operatividad y desenvolvimiento de la sociedad.

En este sentido, se destaca que existen entonces dos maneras de ejercer ese control o fiscalización de la SPEM: **CONTROL INTERNO** y **CONTROL EXTERNO**.

- **Control Interno**

Es el realizado por la misma sociedad, está en su propia naturaleza ser responsable de sus acciones y del respeto hacia el ordenamiento jurídico. La correcta administración y fiscalización se convierte en un elemento esencial para el establecimiento del sistema de control interno y para su funcionamiento efectivo y eficiente, todo con el objeto de proteger los fondos públicos y garantizar la eficacia y eficiencia de la SPEM. En este sentido, el artículo 7 de la Ley General de Control Interno o la Ley 8292, indica la obligatoriedad de los entes y órganos sujetos a poseer un sistema de control interno, aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias institucionales.

En este caso, este sistema será la “**auditoría interna**” y estará integrada por dos partes: La Sociedad Pública de Economía Mixta, constituida como tal y en ejercicio de sus funciones, y una persona encargada de dicha auditoría, la fiscalía.

La auditoría interna es una actividad independiente y objetiva que busca asesorar, validar y mejorar las operaciones de la sociedad, otorgando la garantía de que el actuar de la administración es realizado dentro del marco legal y técnico apropiado. Dentro de las competencias de la auditoría interna, se indicaría:

- Realizar auditorías.
- Realizar estudios especiales con relación al uso de fondos públicos.
- Verificar la validez y suficiencia del sistema de control interno.
- Examinar la operación efectiva de los controles.
- Asesorar y advertir sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas.
- Velar por la correcta aplicación del principio de igualdad de género y alertar sobre posibles vulneraciones de derechos de las mujeres o situaciones de violencia de género
- La presentación de informes especiales para elementos, cuentas o partidas específicas de un estado financiero.
- La revisión de información financiera intermedia.
- El análisis de otros aspectos específicos relacionados con la información financiera.
- Evaluación del desempeño de los programas, actividades y objetos de la Sociedad con el objetivo de mejorar la eficacia, eficiencia y economía en el manejo de los recursos públicos.
- Ordenar estudios independientes encaminados a aspectos específicos de orden contable, financiero, presupuestario, administrativo, económico o jurídico.

Al ingresar algún tipo de denuncia por parte de la ciudadanía, se deberá entonces iniciar un protocolo; primeramente, será recibida por la Fiscalía y esta deberá tramitarla desde alguna de sus competencias, mencionadas en los puntos anteriores, realizando el estudio específico y de ser el caso la apertura de un procedimiento administrativo. Ya que, por naturaleza, el objetivo de las SPEM gira alrededor de satisfacer las necesidades locales mediante el uso de fondos públicos y privados. Lo anterior hace que el control interno adquiera especial relevancia, puesto que, legitima esta sociedad, determinando la eficiencia y oportunidad de sus actuaciones, así como la protección de la Hacienda Pública.

- **Control Externo**

De la misma manera, la ciudadanía, en atención al principio de responsabilidad participativa, interviene en la actividad pública de manera externa a través de otros órganos, y pone en conocimiento de estas autoridades aquellas actuaciones administrativas que, según su criterio, podrían contravenir el ordenamiento jurídico y los principios éticos que rigen la función pública. Esta fiscalización externa a través de las denuncias puede ser realizada tanto con intervención de la **Contraloría General de la República** como de la **Defensoría de los Habitantes**, según corresponda.

En el caso de la Contraloría General de la República, su Ley Orgánica, en los artículos 12 y 22, disponen que este órgano contralor es rector del ordenamiento de control y fiscalización superior, y le confieren la potestad de instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio o a requerimiento de cualquier interesado. A través de esta potestad, se origina el instrumento de la denuncia como una herramienta que ayuda a la potestad de investigación y control. Además de dar trámite únicamente a aquellas denuncias que versen sobre posibles hechos irregulares o ilegales en relación con el uso y manejo de fondos públicos o que afecten la Hacienda Pública, según lo mencionado en el artículo 9 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito en la Función Pública o ley 8422:

**“Atención de las denuncias presentadas ante la Contraloría General de la República.** La Contraloría General de la República determinará los procedimientos para la atención, la admisibilidad y el trámite de las denuncias que se le presenten y que sean atinentes al ámbito de su competencia, pero respetará el derecho de petición, en los términos señalados por la Constitución Política.”

Según esto, al momento de realizar una denuncia ante dicho Órgano, se deberán tomar en cuenta los siguientes puntos:

- Los hechos denunciados deberán ser expuestos de forma clara, precisa y circunstanciada, con el detalle suficiente que permita realizar la investigación, es decir:
  - La descripción de los hechos.
  - La fecha y lugar en que ocurrieron tales hechos.
  - Quién o quienes presuntamente los realizaron.
  - Pruebas.
- Se deberá señalar la posible situación irregular que afecta la Hacienda Pública por ser investigada.
- La persona denunciante deberá indicar cuál es su pretensión en relación con el hecho denunciado.

Las denuncias podrían estar relacionadas con las actividades de la Sociedad, la prestación del servicio, manejo de recursos, irrespeto a los lineamientos en cuanto a la distribución de dividendos en favor de la Municipalidad; o en general, cualquier tema que refiere a la Hacienda Pública.

En el caso de la **Defensoría de los Habitantes**, la ley 7319 o Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, en su artículo primero, señala que:

“La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes”.

Considerando esto es que, de su ámbito de aplicación, se encontrará iniciar de oficio o a petición de parte, investigaciones para aclarar las actuaciones materiales u omisiones por parte del sector público, para lo cual también incluye a las SPEM, y, se encuentra facultada para por iniciativa o denuncia interponer acciones jurisdiccionales o administrativas como forma de control, para asegurar ante todo el bienestar de la población.

De la misma forma, considerando que uno de los pilares por las cuales deberá conformarse la SPEM serán los principios de transición justa, será importante que, tanto de parte de los Gobiernos Locales, como de los Centros de recuperación de materiales valorizables, se realice un seguimiento al cumplimiento de las acciones de escalamiento; condicionando el hecho de acción de las SPEM. Este apartado deberá incluir dentro del **pacto constitutivo**.

En el caso de que la SPEM se desarrolle como un **gestor de residuos autorizado**; deberá cumplir lo estipulado en el Capítulo X del Decreto No. 37567-S-MINAET-H, Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos (<https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/tramites/empresas/28-tramites/registros/113-registro-de-gestores-en-salud>) y su centro de recuperación de materiales valorizables deberá cumplir con lo establecido en el Reglamento de Centros de Recuperación de Residuos Valorizables (41052-S). Ambos de resorte del Ministerio de Salud.

- **Respeto al Bloque de legalidad dentro de las SPEM y la fase de rendición de cuentas.**

Los ejercicios de control interno (ejercidos por la auditoría municipal o por la fiscalía de la junta directiva de una SPEM), así como los de Control Externo (ejercidos por la CGR o la Defensoría de los Habitantes); son roles asignados por la legislación, por los reglamentos municipales o por la normativa interna de cada SPEM, en razón de esto cada ente u órgano será quien active los mecanismos correspondientes para el ejercicio de control necesario que posibilite un buen funcionamiento de la Sociedad. Dichas competencias asignadas a cada ente u órgano son indelegables y quien lo determine la norma, será quien debe accionar, todo lo anterior de conformidad con el respeto al Principio de Legalidad.

- **Principio de Legalidad**

Este principio se encuentra desarrollado en el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica, y para lo que nos interesa este precepto nos dice: *"Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella (...)"*

El principio de legalidad, también se encuentra reglado en la Ley General de la Administración Pública, expresamente, se obtiene de los artículos 1, 4 y en especial del 11, la magistratura constitucional lo comenta en su resolución 440-98 y es reiterado por la Procuraduría en la Opinión Jurídica O.J.-030-2000, por lo que se extrae lo siguiente:

"(...)en el Estado de derecho, el principio de legalidad postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico.". Asimismo, la Sala expresó que "... toda autoridad e institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso –para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios importantes, todavía dentro de un orden general; el principio de regulación mínima, que

tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto (...)"

En esta misma línea, el voto constitucional 897-98 y el dictamen de la Procuraduría número C-008-2000, conceptualizan este principio y le dan por significado: *"que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa desde luego el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico –reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente-; o sea, en última instancia, a lo que se conoce "el principio de juridicidad de la Administración (...)"*

Tanto la SPEM, sus órganos y las personas que ejerzan cargos dentro de sus estructuras corporativas, así como las y los actores de la fase de rendición de cuentas, deberán observar una serie de principios generales del derecho, así como leyes, reglamentos y otras normas que en su conjunto denominaremos como bloque de legalidad, el respeto a todo esto es lo que nos llevará de la mano a la aplicación práctica de este Principio de Legalidad, dentro de la normativa básica que deberán observar a lo interno de una SPEM y sus potenciales fiscalizadores, están:

**Para la constitución de una SPEM en residuos, se deberán observar:**

La Constitución Política, el Código Municipal, la Ley número N° 9720, Reforma Integral a la Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta; el Reglamento general para las SPEM que emita cada ayuntamiento, el Código de Comercio y la Guía de Calificación Registral de Registro de Personas Jurídicas del Registro Nacional, entre otras normas.

**Para la elección de la contraparte privada o la contraparte pública no municipal, el proceso deberá regirse por:**

La Ley N° 9986, Ley General de Contratación Pública; el Decreto ejecutivo N° 43808-H, Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el Reglamento para adquisición de bienes y servicios que posea cada ayuntamiento o el reglamento municipal de contratación pública, según corresponda; el Decreto ejecutivo N°41438-H, Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP"; entre otros.

**Para la aprobación del presupuesto municipal, que incluya partidas presupuestarias destinadas o transferibles a la SPEM, dicho presupuesto deberá respetar el bloque de legalidad, emitiendo la certificación respectiva que así lo acredite y respetando la siguiente normativa:**

La Constitución Política de Costa Rica, la Ley N.º 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley N.º 9371 de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 y los Reglamentos de los Títulos I , II , III y IV, los Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, los Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica, publicados por el Poder Ejecutivo, así como las Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, publicadas por el Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP) , N-1-2012-DC-DFOE, emitidas mediante Resolución R-DC-24-2012 de la Contraloría General de la República, así como cualquier otra normativa que sobre el particular le aplique al municipio.

## 6. RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES Y CODEPENDENCIA ENTRE LOS ACTORES

Como bien se ha establecido, la SPEM constituye un tipo de **alianza de índole mixta** al estar formada por el sector público en su nivel municipal y el sector privado, ambos integrados bajo la forma de una sociedad anónima, para cuyo nacimiento es necesaria una iniciativa por parte de la representación administrativa de la Alcaldía y una autorización del Concejo Municipal.

Estas sociedades, además, poseen una clara finalidad de índole pública que corresponde a la prestación de servicios mediante un sistema más eficiente, tanto como a la ejecución de aquellas obras que se consideren necesarias para el desarrollo de una determinada comunidad. El objeto social no se encuentra limitado a la prestación de servicios, sino que la Ley Reguladora de las SPEM incluye entre sus atribuciones desarrollar, modernizar, racionalizar, ampliar y promover actividades mercantiles productivas que fomenten la economía de la región, esto según el artículo 6 específicamente de dicha Ley. Se reitera la importancia de que las actividades por realizar no podrán bajo ningún sentido limitar la **autonomía municipal** y deberán enfocarse en el desarrollo local; claro está que si la SPEM surge de la alianza entre varias municipalidades, sus actividades cubrirán entonces varias localidades.

Con respecto a la **responsabilidad** de esta figura, deberá ser compartida entre las personas accionistas, es decir, quienes conforman el capital social, de este modo se lograría un correcto **intercambio** de conocimientos, experiencias y capacidades; los beneficios que trae consigo esta figura no se limitan a una unión de capitales, sino que buscará siempre ese sustancial intercambio con la finalidad de desarrollar el proyecto en cuestión, asimismo, en aspectos de tecnología, técnicas innovadoras, conocimiento empresarial, entre otros. Ya que, si se limita la gestión a alguna de las partes, sea la pública o la privada, la figura se desnaturalizaría. Entonces, para puntualizar las responsabilidades de cada parte se entenderán de la siguiente manera:



Ahora bien, una vez que el **presupuesto** presentado a la Contraloría General de la República ha sido aprobado y se ha conseguido el **financiamiento** requerido para el proyecto, será la Municipalidad la

que deberá pagar por el servicio brindado como parte de su responsabilidad. En el entendido de que, si bien las acciones de la sociedad pertenecen en un 51% a la Municipalidad, se debe tener presente, que el proyecto como tal pertenece a la SPEM y no a la Municipalidad directamente. Lo anterior, en un principio, mientras el proyecto empieza a funcionar correctamente, esto debido a que es conveniente que la Municipalidad creadora, se reserve potestades interventoras y revisoras de la actividad propia de las sociedades públicas, es decir, facultades de tutela, ya que a pesar de que nacerán con patrimonio municipal y con un fin instrumental, el control de legalidad y oportunidad de sus actos y presupuestos es ejercido por la Contraloría General de la República.

Por otro lado, para la constitución de **alianzas estratégicas**, la escogencia de sus aliados no implica procedimientos de selección ni de contratación como los establecidos en la Ley General de Contratación Pública. De manera tal, que la conformación de estas alianzas se convierte en un procedimiento mucho más simple y rápido que el de la escogencia de la contraparte privada para conformar la SPEM. En este sentido, una alianza estratégica de esta índole permite a las partes aliadas decidir libremente cómo realizar sus **aportes**, es decir, si los desean realizar con dinero, o bien aportes en especie, tales como una licencia o un permiso para realizar determinada actividad. La SPEM debe aprovechar de esta facultad que le otorga su ley reguladora para formar alianzas estratégicas, realizar proyectos y negocios beneficiosos para el cantón.

## 7. RECOMENDACIONES TÉCNICAS PARA UNA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LAS SPEM EN EL SECTOR DE RESIDUOS

### 7.1. Gobiernos locales:

1. Generar los estudios de caracterización y composición de residuos actualizados, que le permita mapear por cada distrito y estrato social los tipos de residuos que generan, las cantidades, los hábitos de consumo y las vías de disposición final. Esto permitirá, entre otras cosas, contar con un panorama general sobre la disposición de residuos, cumplimiento ambiental y las proyecciones económicas para su valorización y tratamiento.
2. Contar con un estudio de acceso al mercado y equidad de género en el Cantón, mapeando la situación de las mujeres, su ingreso en los mercados laborales, su seguridad y autonomía económica.
3. Contar con un Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos con una actualización máxima de 5 años; que permita al Gobierno Local generar una ruta clara donde puedan revisar cuáles serán las posibles líneas de acción en las que trabajará una SPEM; aprovechando de manera eficiente los recursos y generando las sinergias necesarias para que la SPEM pueda desarrollarse.
4. Garantizar que exista un intercambio dinámico entre los diversos actores sociales de la generación y recolección de residuos sólidos, de modo que la sinergia sea eficaz y pueda aprovecharse en beneficio de la población local. Para ello se pueden compartir conocimientos entre los y las agentes para que puedan desarrollarse oportunidades de crecimiento y una mejor negociación con grandes compradores de material.
5. Apoyar un proceso de estructuración paso a paso de los operadores informales, para que estén mejor organizados en su representación y los intercambios puedan ser legítimos.
6. Contar con un listado actualizado (al menos semestral) de los centros de valorización de residuos sólidos y orgánicos del cantón, con datos desagregados por sexo; creando estrategias para un buen acercamiento con estas organizaciones para colaborar en conjunto en las SPEM, con datos desagregados por sexo.
7. Crear una mesa de trabajo de gestión de residuos que incluya una representación municipal, una representación de los centros de valorización formales, una representación de los centros de valorización informales, una representación del área rectora del Ministerio de Salud y una representación ciudadana, con participación equitativa entre hombres y mujeres. Esta mesa permitirá, no solamente, conocer de lleno las necesidades de las personas habitantes del cantón, sino también las oportunidades de los centros de valorización y gestionar buenas relaciones con las áreas rectoras.
8. Mantener una comunicación clara y efectiva con las grandes empresas gestoras que participarán en la SPEM sobre las necesidades y oportunidades de los centros de valorización locales y como se pueden trabajar en conjunto a través de las acciones de las SPEM.
9. Mejorar y fortalecer la coordinación entre los departamentos municipales que tratan el tema ambiental, de servicios y de género o mujeres, de manera que no sean vistos como sus estructuras aisladas entre sí; sino que trabajen en conjunto proyectos específicos y aprovechen sus capacidades técnicas para el desarrollo de estrategias integrales.
10. Realizar el seguimiento de las acciones de cumplimiento de transición justa a las que se han comprometido el Gobierno Local, las grandes empresas gestoras y los centros de valorización locales. En caso de no cumplimiento, deberán generarse acciones correctivas que permitan su desarrollo.
11. Priorizar encadenamientos locales, de modo que las nuevas ideas de negocio que surjan en los procesos no compitan con los modelos de negocios actuales que se desarrollan en el Cantón; generando vinculaciones económicas positivas y buenas relaciones entre los actores sociales. Priorizando las organizaciones de mujeres.
12. Los gobiernos locales tienen la responsabilidad de ejecutar políticas públicas con enfoque de género para mejorar las condiciones para el acceso efectivo de los derechos de las mujeres y la garantía de un ejercicio de la autonomía de estas en la toma de decisiones sobre su proyecto de vida.

13. En el sector de residuos particularmente se consideran necesidades que perpetúan brechas y desigualdades: El acceso a la educación, sobre todo programas de educación de primer nivel como primaria y secundaria, mejorar el acceso y cobertura a los programas de cuidado de niños, niñas y personas en condición de dependencia, esto favorece la inclusión laboral de las mujeres.
14. Además, desde el diagnóstico se identifican roles y estereotipos sexistas profundamente arraigados en el sector de residuos, por lo tanto, corresponde por mandato legal a los gobierno locales en coordinación con otros actores sociales públicos y privados el desarrollo de programas y estrategias orientados al cambio cultural para la promoción de la inclusión de género por medio del cambio en los modelos hegemónicos de masculinidad y la subordinación femenina. Para así contar con hombres corresponsables del cuidado familiar y procurar la prevención de la violencia de género contra las mujeres.
15. Es importante fortalecer capacidades de liderazgo en las mujeres que se encargan de la recolección, separación y venta de residuos, para que mejoren sus estrategias de negociación frente a compradores directos o intermediarios del sector, evitando así pagos menores por material de la misma calidad y peso que el recolectado por los hombres.
16. Participar activamente en mesas de negociación técnica - política de manera coordinada con otras municipalidades cercanas, que permita la voluntad política para abordar las problemáticas relacionadas a la gestión de residuos de forma integral; colocando como eje central el servicio a la población y la reducción de los impactos ambientales.

## 7.2. Contraparte privada:

1. Realizar un acercamiento con los centros de recuperación de materiales, conociendo sus propietarios y propietarias, materiales, cantidades y procesos.
2. Participar activamente en cursos de formación para los recicladores con el fin de mejorar los depósitos y las prácticas en general;
3. Generar vínculos comerciales que permitan el desarrollo y escalamiento de los centros de recuperación bajo cumplimiento del pacto constitutivo.
4. Vincularse con las nuevas tendencias en economía circular que permitan generar encadenamientos productivos basados en la recircularidad de los materiales.
5. Participar de las mesas de trabajo para la gestión de residuos del cantón, asegurándose una representación equitativa de las mujeres.
6. De acuerdo con las recomendaciones surgidas de los estudios de campo, es necesario que las empresas del sector de residuos trabajen en estrategias internas que transformen los roles y estereotipos sexistas presentes en el lugar de trabajo, que impactan la distribución de tareas, en la capacitación técnica lo que a su vez impacta en la desigualdad salarial o de montos de pago, además estos sesgos de género se materializan incluso en la compra de insumos de protección y seguridad pensados para la fisonomía masculina, lo que no responde a las necesidades específicas de las mujeres que también realizan con nivel de riesgo.
7. Se recomienda para los grandes gestores, incluir a sus empresas en iniciativas internacionales y regionales que acompañan y facilitan el establecimiento de estrategias para alcanzar empresas con igualdad de género, como por ejemplo la iniciativa de las Pacto Global de las Naciones Unidas y ONU Mujer denominados "Principios para el empoderamiento de las mujeres" (WEPs) y desarrollar políticas y estrategias ambiciosas que incluyan a sus aliadas en los territorios de los centros de acopio y otras organizaciones, para la generación de medidas que favorezcan el crecimiento y desarrollo de las mujeres, sus capacidades y oportunidades en el sector de residuos.

## 8. FUENTES CONSULTADAS

AFD (2019) Desviar los residuos, Innovaciones sociotécnicas en las ciudades del Sur.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2010) Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta N° 8828. En: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=68059&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=68059&strTipM=TC)

Acosta, M. (2011). "Sociedades públicas de economía mixta: una alianza público privada para la inversión en obra pública". Facultad de Derecho: Universidad de Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2019) Reforma integral Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta N° 9720. En: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90261](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90261)

Azaiez, S. Poupene, V. (2020) El enfoque de género en los proyectos de limpieza y gestión de residuos en espacios públicos.

Bastos, M. (2017) "Examen de las prestaciones de los servicios públicos locales mediante las sociedades públicas de economía mixta conforme a Ley 8828. Factibilidad jurídica y práctica". Facultad de Derecho: Universidad Internacional de las Américas.

CEPAL. (2015) Políticas públicas para la igualdad de género Un aporte a la autonomía de las mujeres. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/101147e6-b9d7-4c18-b579-2a5ac0ca3793/content>

Encuesta Nacional de Hogares 2021. INEC. Disponible en: [https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/reenaho2021\\_2.pdf](https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/reenaho2021_2.pdf)

GRET. (2023) Informe 1. Diagnóstico. Elaboración de mecanismos de transición hacia una formalización equitativa de las personas que trabajen en actividades de recogida, recuperación y utilización de residuos sólidos ordinarios: Asistencia técnica al programa de apoyo presupuestario basado en políticas públicas para implementar la trayectoria sostenible e inclusiva de Costa Rica, San José Costa Rica.

Guezmes, A. & Bidegain, N. (2022). Igualdad de género y pensamiento de las mujeres en el pensamiento de la CEPAL: Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/1416-texto\\_del\\_articulo-17700-5-10-20220110.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/1416-texto_del_articulo-17700-5-10-20220110.pdf).

Herrera, M., Cortés, A. (2014) "Análisis de la Ley Reguladora de las Sociedades Públicas de Economía Mixta: Reformas necesarias para correcta ejecución". Facultad de Derecho: Universidad de Costa Rica.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Las mujeres en la gestión empresarial: Argumentos para un cambio. En: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms\\_700979.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_700979.pdf)

Organización Internacional del Trabajo-OIT. (2015). Las mujeres en las juntas directivas: Construir la reserva de talento femenino. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--gender/documents/briefingnote/wcms\\_438288.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--gender/documents/briefingnote/wcms_438288.pdf)

ONU Mujeres (2021). Caja de herramientas para la aplicación de los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres en el sector privado. Ecuador.

ONU Mujeres, OIT (2021) La igualdad es un buen negocio | Brochure WEPs Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. En: [https://www.weps.org/sites/default/files/2021-08/WEPs%20BROCHURE\\_SPANISH.pdf](https://www.weps.org/sites/default/files/2021-08/WEPs%20BROCHURE_SPANISH.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2019. La gestión de residuos, una oportunidad para la igualdad de género. En: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/la-gestion-de-residuos-una-oportunidad-para-la-igualdad-de-genero>

Programa de investigación ORVA2D (Organización de la recuperación de residuos en ciudades en desarrollo) de Agence Française de Développement 2018

Quesada, W., Solano, J. (s.f) “Las sociedades públicas municipales de economía mixta y su regulación en Costa Rica. Una laguna jurídica”. Sistema de Estudios de Postgrados: Universidad Nacional Estatal a Distancia.

Rojas, E. (2019) “Sociedades Públicas de Economía Mixta: Condiciones de viabilidad integral necesarias para los espacios locales”. Facultad de Ciencias Económicas: Universidad de Costa Rica.

UNIFEM, ONU Mujeres. 2010. Justicia de Género y Desarrollo de Objetivos del Milenio. Disponible en: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/es/UNIFEM-MDG-Brief-2010-SP%20pdf.pdf>

## 9. ANEXOS

### Anexo 1. Herramienta 6. Instrumento para la comprobación de la incorporación de medidas afirmativas de género en la constitución y funcionamiento de la SPEM en residuos.

Los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres (WEPs) son una iniciativa conjunta del Pacto Global de las Naciones Unidas y de ONU Mujeres. Forman parte de una plataforma y marco de acción internacional que procura la incorporación efectiva de las mujeres y del enfoque de género en los lugares de trabajo, empresas, comunidades y sector privado. Representan una orientación básica, para alcanzar empresas con perspectiva de género.

Estos son los principios WEPs:

- ★ Promover la igualdad de género desde la dirección al más alto nivel.
- ★ Tratar a todos los hombres y mujeres de forma equitativa en el trabajo, respetar y defender los derechos humanos y la no discriminación.
- ★ Velar por la salud, la seguridad y el bienestar de todos los trabajadores y trabajadoras.
- ★ Promover la educación, la formación y el desarrollo profesional de las mujeres.
- ★ Llevar a cabo prácticas de desarrollo empresarial, cadena de suministro y marketing a favor del empoderamiento de las mujeres.
- ★ Promover la igualdad mediante iniciativas comunitarias y cabildeo.

Aplicación de los principios a las SPEMs de residuos:

- ★ Promover la igualdad de género en todos los niveles de la SPEM  
Garantizar por medio de cuotas la participación de mujeres en las posiciones de toma de decisión, buscar la paridad, un 50% o al menos un 40% de los puestos existentes ocupados por mujeres.  
Involucrando a todas las partes de la SPEM en la creación de políticas, programas específicos o planes con enfoque de género e igualdad real, para la incorporación de mujeres en niveles operativos de la actividad comercial sobre el manejo de residuos y la atención de áreas prioritarias o necesidades identificadas que afectan diferenciadamente a hombres y mujeres.  
Construyendo una cultura empresarial o interna a favor de la inclusión, el respeto, la integración y la igualdad entre hombres y mujeres.  
Desarrollo de campañas internas, donde por medio de la comunicación con el personal o talento humano se reconozca el aporte de la diversidad y de las mujeres en el quehacer de la SPEM.
- ★ Garantizar un entorno laboral igualitario y la no discriminación  
Generar una política de no discriminación, en especial no discriminación por razones de género, orientación sexual o identidad de género.  
Asegurar prácticas de no discriminación de oportunidades en los procesos de contratación.  
Contratación de mujeres en puestos directivos y en todos los niveles de operación del servicio (manejo de vehículos, tratamiento y separación de los residuos, manejo de maquinaria, entre otros).  
Políticas salariales que ofrezcan la misma remuneración y beneficios por un trabajo de igual valor.
- ★ Entorno laboral seguro y saludable  
Establecimiento de políticas y programas contra el hostigamiento y acoso sexual.

Cumplimiento de los estándares de salud ocupacional para centros de gestión de residuos. Acondicionamiento de equipo a partir de las necesidades diferenciadas (por ejemplo, la talla de guantes, lentes o cascos de protección para mujeres y hombres).

Mecanismos de atención a necesidades específicas en salud e higiene, con especial énfasis en mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultas mayores. Además, de garantizar tiempo para que las personas que así lo requieran puedan ir a los centros de salud ante alguna necesidad especial o particular.

Política empresarial para conciliar la vida familiar con la laboral, fomentando la corresponsabilidad de los cuidados entre hombres y mujeres, procurando la opción de licencias de paternidad no únicamente de maternidad, permisos de cuidado o acompañamiento para personas en situación de dependencia.

Formar al personal en temas de igualdad de género, para que puedan identificar situaciones de violencia de género y proceder a acompañar o presentar las denuncias respectivas.

Generación de planes o programas para la promoción de la salud mental, trabajo en equipo, comunicación asertiva y un ambiente laboral sano.

★ Fortalecimiento de capacidades del talento humano

Generando alianzas estratégicas para promover el acceso del personal con énfasis en las mujeres a programas de educación para personas adultas. Con la finalidad de concluir sus estudios formales (de acuerdo con el diagnóstico realizado para efectos de la formulación de esta guía, una gran mayoría de las mujeres que trabajan en los centros de acopio o en el sector de la gestión de residuos no concluyeron sus estudios primarios).

Garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres en los programas de capacitación técnica, formación especializada y otros, promoviendo medidas alternativas sobre las necesidades o barreras diferenciadas detectadas para las mujeres, para asegurar una adecuada inclusión en los procesos formativos.

Promoviendo la creación de capacidades técnicas en mujeres libres de estereotipos de género, por ejemplo: manejo de maquinaria, la manipulación de residuos diferentes al plástico, cartón y papel, la conducción de vehículos para las rutas de recolección, especialización en nuevas técnicas de gestión y transformación de residuos, entre otros.

★ Empoderamiento de las mujeres en las cadenas de suministros y relaciones comerciales

Priorizar la adquisición de servicios o bienes de empresas, asociaciones u cualquier otra organización proveedora dirigidas o constituidas mayoritariamente por mujeres.

Impulsar relaciones comerciales o empresariales con empresas, organizaciones, asociaciones, entre otros, con claras políticas de igualdad de género, lo que deviene en alentar al sector o socios/socias a comprometerse con una mejora en sus prácticas sobre la igualdad de género.

Buscar soluciones o mecanismos que atiendan las barreras existentes en torno al acceso al crédito por parte de las mujeres empresarias.

Promover y apoyar el fortalecimiento de los centros de acopio u otras organizaciones socias constituidas por mujeres en el cantón o territorio sobre el que se desarrolla la actividad comercial.

★ Compromiso a favor de los derechos de niñas, adolescentes y mujeres en las comunidades

Implementar proyectos de responsabilidad social para erradicar la discriminación y promover el empoderamiento de las niñas, adolescentes y las mujeres, en las comunidades donde se desarrolla la actividad comercial, en conjunto con otros actores locales como Juntas de Educación, Juntas de Salud, Asociaciones de Desarrollo Comunal entre otros.

Ante mecanismos de consulta comunitaria, garantizar la participación y representación paritaria de mujeres que pertenecen al sector o a la SPEM directamente.  
 Promover campañas a favor de los derechos humanos de las niñas, adolescentes y mujeres de la mano con aliados estratégicos como las Oficina de la Mujer o su homólogo en las Municipalidades, entre otras.

- ★ Medir, evaluar los avances y rendir cuentas sobre los avances en género.  
 Creación de líneas base e indicadores para medir la inclusión de las mujeres y la participación de estas en la SPEM.  
 Generación de informes de rendición de cuentas con los indicadores de género integrados .  
 Publicación de los informes de rendición de cuentas con el componente de género.  
 Diseño de recolección de la información y evaluación con datos desagregados por sexo.

### Fortalecimiento

Lista de chequeo de medidas afirmativas de género según fase constitutiva de una SPEM de residuos.

Fases	Acciones por garantizar	Estado	
		SÍ	NO
Fase Municipal	<b>Perfil de la socia o socio privado:</b> Se incorporan características relacionadas con la participación de las mujeres en la organización como: participación de mujeres en las Juntas Directivas, relación con organizaciones de mujeres que trabajan residuos, mujeres en todos los niveles operativos, existencia de reglamentos que atiendan las desigualdades, discriminaciones o violencia de género, entre otros.		
	<b>Estudio de factibilidad o rentabilidad:</b> Se incorpora un apartado donde se valore el impacto ambiental, social y de género o se desarrolla un diagnóstico de género sobre el impacto en el empoderamiento económico de las mujeres y la atención de brechas existentes.		
	<b>Elección de la contraparte privada:</b> Se desarrolla en el cartel criterios sobre género específicos, por ejemplo: integración y participación de las mujeres en todos los niveles de la organización, principios de paridad y equidad de género en órganos colegiados o juntas.		
	Que cuenten con <b>mecanismos que garanticen los derechos humanos de las mujeres:</b> como reglamentos para la atención de denuncias sobre violencia de género en el entorno de trabajo, acoso y hostigamiento sexual, licencias de paternidad y maternidad que favorezcan la corresponsabilidad en el cuidado, y cualquier otro mecanismo.		
	<b>Acta Constitutiva:</b> Se incorpora el principio de paridad de género en la participación o constitución de los órganos.		
	<b>La Asamblea de Accionistas:</b> establece en los reglamentos creados la paridad y perspectiva de género para la contratación de puestos y constitución de órganos. en cargos de toma de decisión.		

Fase Societaria	<b>Organización interna de la sociedad:</b> Existe dentro de las políticas institucionales, planes y programas generados por la Junta Directiva los principios de igualdad y equidad de género.		
	<b>Organización interna de la sociedad:</b> Existen políticas, planes o programas específicos sobre acciones afirmativas para garantizar la participación de las mujeres en un entorno seguro y libre de estereotipos de género y discriminación.		
Fase Prestacional	<b>Alianzas estratégicas:</b> Esta particularidad de las SPEMs representa una oportunidad para fortalecer los vínculos y alianzas estratégicas con organizaciones de mujeres dedicadas a la gestión de residuos u otras actividades según sea el objeto de la Sociedad.		
	<b>Alianzas estratégicas:</b> Se priorizan las alianzas con organizaciones constituidas por mujeres del cantón o territorio sobre el que se prestan los servicios.		
	<b>Contratación:</b> Se contrata como parte de la cadena de suministros a oferentes que favorecen la participación de la mujer o la generación de empleo para estas, como una prioridad en los criterios de compra o contratación de servicios.		
Fase fiscalizadora y rendición de cuentas	<b>Control Interno:</b> Realizar estudios especiales con relación al uso de fondos públicos incluyendo indicadores de género.		
	<b>Estudios:</b> Ordenar estudios independientes encaminados a aspectos específicos de análisis de brechas de género, evaluación e impacto de las políticas, planes o programas internos de igualdad y equidad, de género		
	<b>Publicidad y acceso a la información:</b> Publicación de la rendición de cuentas para acceso de todas las personas		

### Marco normativo y de política pública básico para una estrategia de género interna

A la hora de desarrollar políticas internas, planes y estrategias puede considerar la siguiente normativa, como un punto de partida para la garantía de los derechos humanos de las mujeres.

Año	Normativa o política pública
1984	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Ley N° 6968
1995	Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Ley N° 7446.
1995	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belém do Pará". Ley N° 7499
1996	Ley contra la Violencia Doméstica. Ley N° 7586
2007	Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres. Ley N° 8589

Año	Normativa o política pública
2008	Ley de creación del Sistema Nacional para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar. Ley N° 8688
2010	Reforma Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia. Ley N° 9905.
2011	Reforma a la Ley de Violencia Doméstica. Ley N° 8925.
2011	Reforma a la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. Ley N° 8929.
2012	Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT). Ley N° 9095.
2012	Reforma Código Penal y Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT). Ley N° 9545.
2015	Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
2018	Política Nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres 2018-2030 (PIEG).
2019	Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) .
2019	Política Nacional de Empresariedad del MEIC.
2020	Ley contra el acoso sexual callejero. Ley N° 9877.
2021	Reforma Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres y Código Penal. Ley N° 9975.
2021	Reforma Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres para establecer el Femicidio Ampliado. Ley N° 10022 crea el delito de femicidio en otros contextos.
2022	Ley para combatir la discriminación laboral contra las mujeres en condición de maternidad N° 10211

## Anexo 2. Herramienta 7 El Árbol de Problemas y el Árbol de Objetivos

Un árbol de problemas es un marco lógico y una herramienta de análisis participativo que permite trazar las causas y los efectos de un problema concreto para comprenderlo mejor y estudiar mejor qué medidas pueden adoptarse. Utiliza una representación gráfica en la que :

- El problema central se sitúa en el tronco del árbol
- Las raíces del árbol simbolizan las causas del problema (posibles ramificaciones)
- Las ramas y hojas del árbol simbolizan las consecuencias y efectos del problema.

Puede utilizarse en cualquier contexto, por ejemplo para comprender mejor un problema antes de lanzar un modelo de negocio.

Una vez construido el árbol de problemas, podemos construir un árbol de objetivos en el que sustituimos :

- La pregunta general de ¿Por qué? en ¿Cómo?
- En el centro: el problema de nuestra Prioridad
- Arriba: Efectos de las distintas orientaciones estratégicas
- A continuación: las causas de los objetivos estratégicos, desglosadas en una serie de objetivos operativo.

### ¿CÓMO PONER EN PRÁCTICA LA HERRAMIENTA?

Se trata de reflexionar sobre las relaciones causa-efecto entre los distintos factores que originan los problemas observados. Este trabajo se lleva a cabo en varias etapas:

1/ Plantee el problema central de forma clara y precisa. Esto formará la base del tronco del árbol. A veces, el problema identificado inicialmente no es central, sino una consecuencia o una causa de un problema más profundo. Por ello, esta herramienta se utiliza conjuntamente con la herramienta "5 WHYS".

2/ Identificar sus causas principales y secundarias (las raíces del problema).

3/ Identificar sus consecuencias (ramificaciones) y efectos secundarios (ramificaciones).

4/ Codificar por colores las causas sobre las que se puede influir y sobre las que no. Identificar los vínculos directos entre determinadas causas y consecuencias.

5/ Convierte el problema central en un objetivo y escríbelo en el baúl.

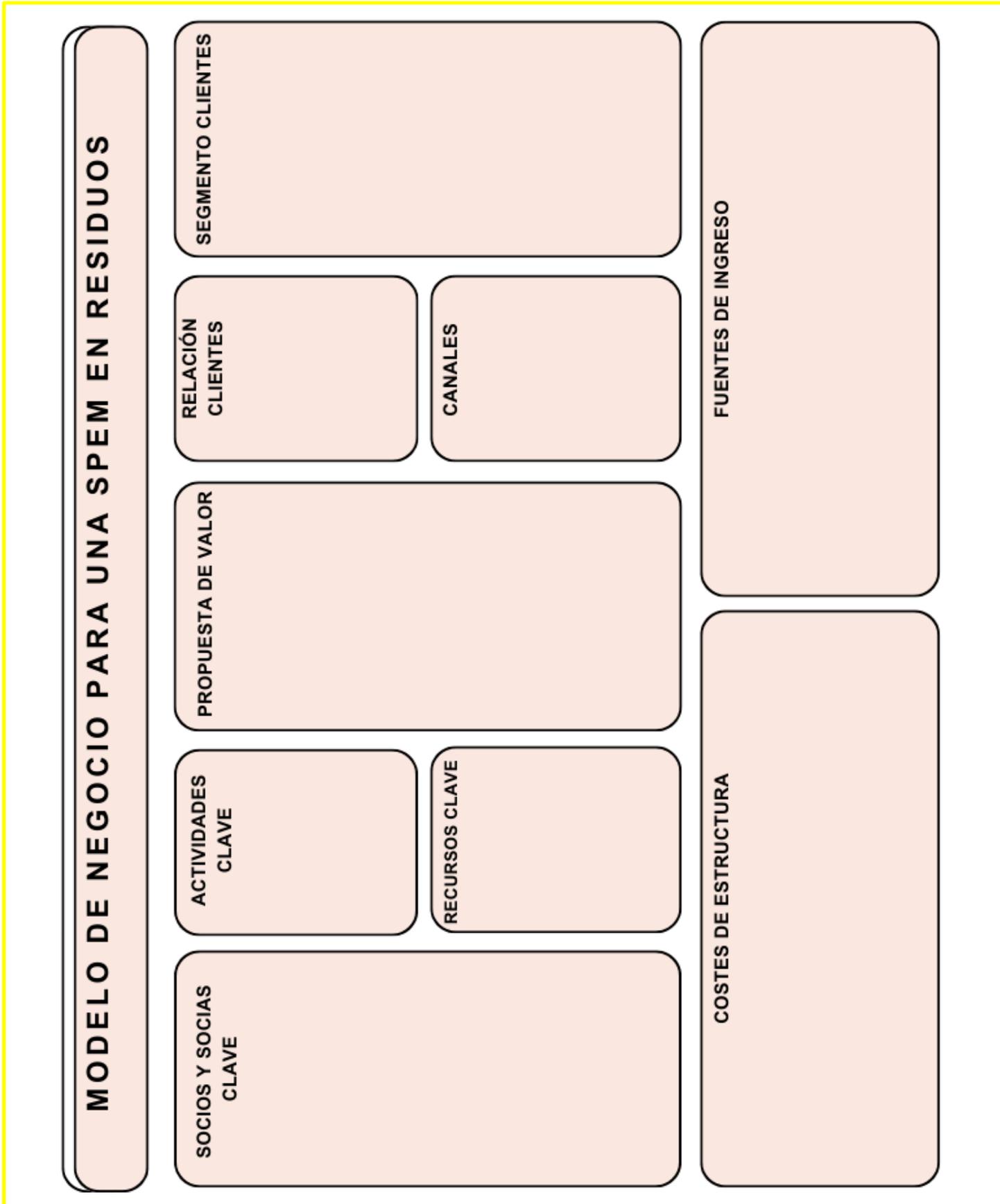
6/ Positivizar las causas formulándolas como subobjetivos y/o soluciones operativas.

7/ Reformular las consecuencias del problema en términos positivos.

### **NUESTRO CONSEJO :**

He aquí algunos puntos a tener en cuenta:

- Evite entrar en demasiados detalles y, por otro lado, evite decir generalidades; en resumen, sea pertinente, al nivel adecuado.
- Utiliza notas adhesivas para facilitar el cambio de lugar y organiza tu árbol en la plantilla que te proporcionamos.



El modelo de negocio CANVA es una herramienta de gestión estratégica que puede facilitar la creación de una idea de negocio. A continuación se detalla el orden para formular el modelo de negocio de una SPEM de residuos con enfoque de género:

**1. Segmento de clientes** Identifica tu público objetivo y determina a la persona compradora de tu servicio o producto.

¿Quiénes son? ¿Dónde viven? ¿Cuántos años tienen? ¿Cuáles son sus intereses? ¿Qué hacen?

**2. Propuesta de valor** ¿Qué es lo que la SPEM puede ofrecer?

Reconoce cuál es el elemento diferenciador que lleva a los y las clientes potenciales a decidirse por tu negocio, y no por el de tu competencia. Para que esto ocurra, debes resolver las necesidades de las personas consumidoras y tomar en cuenta uno o dos de estos aspectos clave: precio, novedad, desempeño, velocidad de servicio, diseño, reducción de costos o marca. Además considerar como parte de la propuesta de valor, el impacto positivo sobre el medio ambiente y el enfoque de género que pueden representar elementos distintivos de tu marca o propuesta.

**3. Canales** ¿Cómo se promueven, venden y entregan tus productos o servicios? ¿Por qué?

Detalla la forma en que te comunicas con la clientela, cómo y dónde se ofrecen los servicios, de qué manera se contactan con la empresa, medios de distribución, entre otros.

**4. Relación con la clientela** ¿Cómo interactúas con la clientela a través de su proceso?

Un buen servicio garantizará relaciones buenas y estables con la clientela, y probablemente, las referencias también aumentarán.

**5. Fuentes de ingreso** Contempla el presupuesto otorgado por la Municipalidad y por la venta de servicios o productos y otros ingresos posibles.

Describe la forma en la que tu negocio te generará ganancias. Crea un esquema de cuáles serán los recursos principales que necesitas y el costo: ¿Por cuál valor tus clientes están realmente dispuestas y dispuestos a pagar? ¿Actualmente, por qué se paga? ¿Cómo prefieren pagar?

**6. Actividades clave** ¿Qué estrategias únicas tiene tu negocio para entregar su propuesta a la clientela?

Al tener conocimiento de las estrategias de tu empresa, obtendrás una comprensión más completa de lo que debes ocuparte día a día. Se trata de enfocarte en la resolución de problemas, en las redes y en la calidad del producto o servicio.

**7. Recursos clave** ¿Qué activos estratégicos únicos tiene mi negocio para competir? ¿Qué necesitas para que tu negocio se concrete?

De la misma forma que una propuesta de valor necesita un flujo de trabajo activo, también requiere recursos físicos, intelectuales, financieros y/o humanos. Por ejemplo: Maquinaria especial para el tratamiento de residuos, mano de obra calificada

**8. Socios clave** Por ejemplo: centros de acopio, organizaciones de mujeres, empresas inversoras, proveedores, distribuidores, entre otros

Saber de antemano qué socios (as) pueden construir una relación valiosa. Pueden aportar recursos que harán más eficiente tu modelo de negocio. Es importante crear alianzas para optimizar economías a escalas, reducir riesgos e incertidumbres, y adquirir recursos y actividades particulares.

## **9. Estructura de costes** ¿Cuáles son los principales generadores de costes de la empresa? ¿Cómo se vinculan a los ingresos?

En esta etapa, se consideran economías de escala, costes constantes, variables y ganancias. Hay que considerar los más importantes y costosos. Al obtener una idea de la estructura de costes sabrás cuál debe ser el volumen mínimo de tus ventas para obtener ganancias.

Se pueden contemplar el pago de gastos fijos como servicios públicos, salarios y también la inversión inicial, por ejemplo la compra de máquinas compactadoras de residuos sólidos, entre otros.

Anexo 3. Herramienta 9. Guía de preguntas frecuentes sobre las SPEMs, el enfoque de género y la gestión integral de residuos

### **¿Cómo se elige a la gerencia de la SPEM?**

R/ El método y el órgano responsable de la elección de la gerencia, quedará establecido en el pacto constitutivo de la SPEM. No obstante, dentro de las SPEMs inscritas al día de hoy, se ha optado por delegar esta responsabilidad a la Junta Directiva. Aunado a ello, además del órgano que la nombra es importante que se defina si la persona que ostenta la gerencia, tendrá o no algún nivel de representación judicial y extrajudicial o tipo de mandato, así como sus detalles, el periodo de nombramiento, sus deberes y la causa de remoción.

Para su nombramiento, se deja como sugerencia, que las personas de la Junta Directiva, presenten diferentes candidaturas con el fin de conformar una terna con sus respectivos atestados, de los cuales, por votación simple, se elegirá a la persona que más convenga a los intereses de la SPEM, quien deberá tener, como mínimo, experiencia y conocimiento comprobado en gerencia de proyectos, en financiamiento de proyectos y en las actividades que desarrollará la SPEM.

### **¿Qué objetos han tenido las otras SPEMs?**

R/ Han sido variados: desde el sector inmobiliario, generación de proyectos con corte social, hasta la creación de una empresa específica para la colocación de asfalto y creación de carreteras

### **¿Todas las Municipalidades deben tener reglamento? ¿Debería ser general? ¿Es un requisito?**

R/ Si, los artículos 4 y 13 del Código Municipal, establecen que bajo su autonomía los ayuntamientos deben dictar los reglamentos que sean necesarios para su correcto funcionamiento o para la prestación de los servicios municipales, además que bajo el principio de legalidad, es importante que cada municipio tenga las reglas claras previo a la conformación de una SPEM, este sería un reglamento más general que posibilite un marco normativo del propio municipio que determine los parámetros básicos para la correcta instauración y operación de todas las SPEMs que se constituyan. Este reglamento será aprobado por el Concejo Municipal.

No obstante, también es un deber de toda SPEM y del municipio que participa de ella, deberá por medio de normativa particular para cada SPEM adoptar las disposiciones necesarias para reglamentar las facultades operativas, técnicas, financieras y promocionales, de acuerdo con los objetivos y las necesidades de la sociedad, tal y como lo exponen los numerales 11, 12 y 31 de la Reforma integral Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta, Ley N° 9720. Estos últimos reglamentos serán aprobados por la Junta Directiva de cada SPEM.

### **En caso de contar con financiamiento para desarrollar la actividad ambiental ¿Existe algún condicionamiento?**

R/ Solamente que se cumplan los requisitos establecidos en el cartel de licitación determinados por la Municipalidad en cuestión, se desarrollen los mecanismos de control interno y externo; así como se integren los principios de transición justa desarrollados en esta Guía.

**¿Existe una ventaja sobre la formalidad que puede generar una alianza entre la empresa privada y Municipalidad?**

R/ Además de poder desarrollar el proyecto en cuestión, una alianza formada a través de una SPEM le permite tanto al área Municipal y al sector privado ser dotado del reconocimiento nacional, fortalecer sus relaciones sociales y capacidades de negociación, así como generar estrategias claras para la mejora de las comunidades.

**¿Como se visualiza que una SPEM realmente incluya transición justa y género?**

R/ Una SPEM basada en transición justa y enfoque de género integra de forma prioritaria que el modelo de negocio relacionado a la gestión integral de residuos sólidos se desarrolle para integrar a más mujeres en los mercados laborales con el reconocimiento económico competitivo que merecen; al mismo tiempo, que permite generar encadenamientos productivos locales basados en el comercio justo, generando de esta forma que exista una integralidad en la diversidad social, no dejando a nadie atrás.

**¿Que pasa si se quiere incluir un tercer socio?**

R/ Se modifica los aumentos de capital y se deben generar nuevas acciones. Para ellos será necesario generar un nuevo concurso público y ver cómo se integra. Si es importante destacar que la Municipalidad no puede reducir su porcentaje de participación (51%).

**Anexo 4. Tablo de SPEM**

<b>DATOS GENERALES DE LA SPEM</b>	<b>OBJETO O SECTOR A DESARROLLAR</b>
<p>Rizoma Innovación SPEM</p> <p><b>Cédula:</b> 3-101-859959</p> <p><b>Cita:</b> 2022-441239</p> <p><b>Municipalidad:</b> San José</p>	<p>La gestión técnica, administración y gestión de la sostenibilidad financiera de un hub de innovación y emprendimiento intensivo en uso de tecnologías, no podrá llevar a cabo actividad ordinaria de la municipalidad.</p>
<p>Sociedad Curridabat de Telecomunicaciones, SPEM</p> <p><b>Cédula:</b> 3-101-683470</p> <p><b>Cita:</b> 2013-280785</p> <p><b>Municipalidad:</b> Curridabat</p>	<p>Telecomunicaciones, instalación, mantenimiento y operación de infraestructura, telemercadeo, otorgar fianzas y garantías, recibir por contrato o por testamento la propiedad fiduciaria, recibir bienes en fideicomiso.</p>

<p>Ciudad Tecnológica y Transversal Veinticuatro SPEM</p> <p><b>Cédula:</b> 3-101-835017</p> <p><b>Cita:</b> 2021-501836</p> <p><b>Municipalidad:</b> San José</p>	<p>Constitución, aplicación, instalación y ejecución de infraestructura para desarrollo comunal y regional. Gestión de servicios públicos municipales, para satisfacer interés público. Alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas.</p>
<p>Inmobiliaria e Infraestructura San José SPEM</p> <p><b>Cédula:</b> 3-101-805633</p> <p><b>Cita:</b> 2020-657783</p> <p><b>Municipalidad:</b> San José</p>	<p>Instalación y ejecución de infraestructura para el desarrollo comunal y regional, gestión de servicios públicos municipales, proyectos inmobiliarios de vivienda, equipamiento urbano, vender, permutar, arrendar, hipotecar, pignorar, poseer, gravar bienes.</p>
<p>SPEM de Procesos Sustentables y Ecológicos de la Municipalidad de Limón PROSUECO</p> <p><b>Cédula:</b> 3-101-715280</p> <p><b>Cita:</b> 2016-167202</p> <p><b>Municipalidad:</b> Limón</p>	<p>Organizar el municipio y el sector productivo local que se designe como socios para hacer de la gestión integrada de residuos una actividad económica autosustentable, reducir al máximo la inversión municipal en el pago de servicios de recolección y trata.</p>
<p>SPEM de Asfalto y Concreto de la Municipalidad de Limón</p> <p><b>Cédula:</b> 3-101-715281</p> <p><b>Cita:</b> 2016-167174</p> <p><b>Municipalidad:</b> Limón</p>	<p>Organizar el municipio y quien se designe como socio como un ente productivo de los insumos necesarios para la atención de la red vial. Asimismo, podrá dedicarse al comercio, la industria, negocios y en general realizar cualquier actividad remunerativa.</p>
<p>Medicina y Salud Municipales de Curridabat SPEM</p> <p><b>Cédula:</b> 3-101-670662</p> <p><b>Cita:</b> 2013-136404</p> <p><b>Municipalidad:</b> Curridabat</p>	<p>Desarrollo y fomento y venta de servicio de medicina privada o pública del estado tanto en el cantón de Curridabat, como en otros municipios cercanos, podrá suscribir fideicomisos.</p>
<p>SPEM Constructora Municipal de Litoral Pacífico S.A</p> <p><b>Cédula:</b> 3-101-699690</p> <p><b>Cita:</b> 2015-175626</p> <p><b>Municipalidad:</b> No se indica</p>	<p>No se indica.</p>

