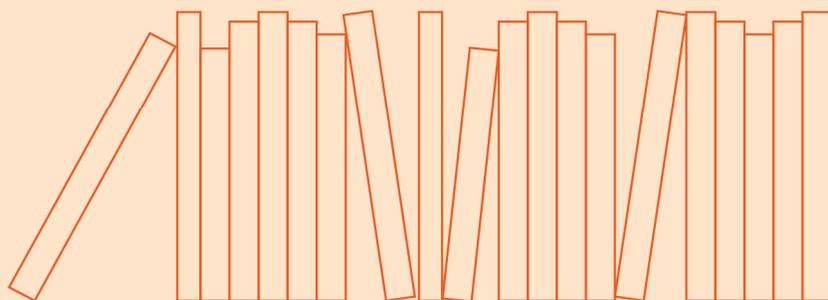


Comisión Económica para América Latina y el Caribe

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO



Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Documento elaborado para la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla

San José, Costa Rica, 28 y 29 de marzo de 2017





NACIONES UNIDAS



SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO



Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Hugo Eduardo Beteta
Director
Sede Subregional de la CEPAL en México

Este documento fue preparado por Jennifer Alvarado, funcionaria de la Unidad de Comercio Internacional e Industria (UCII), bajo la supervisión de Jorge Mario Martínez Piva, Jefe de dicha Unidad, de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Contribuyeron participando con valiosos aportes, los siguientes funcionarios de la CEPAL: Azhar Jaimurzina, Tanya Moreno, Ramón Padilla Pérez, Gabriel Pérez, Edwin Rojas, Ricardo Sánchez, Víctor Hugo Ventura y Pablo Yanes.

Índice

Resumen	.....	5
Abstract	.....	5
Introducción	.....	7
I. Las asociaciones público-privadas	.....	9
A. Asociaciones público-privadas generales y políticas para el desarrollo	.....	10
B. Asociaciones público-privadas específicas y productivas: provisión de infraestructura, bienes y servicios	.....	11
1. El papel de las asociaciones público-privadas específicas y productivas para la provisión de infraestructura.	.....	13
II. Casos de asociaciones público-privadas específicas y productivas para la provisión de infraestructura y sus bienes y/o servicios asociados en los países de Mesoamérica	.....	18
A. Las asociaciones público-privadas específicas y productivas en los países mesoamericanos	.....	18
1. La experiencia de los países mesoamericanos	.....	18
2. Marco legal	.....	20
B. Casos en la región	.....	23
1. Colombia	.....	23
2. Costa Rica	.....	24
3. México	.....	25
III. Lecciones aprendidas	.....	26
Bibliografía	.....	29
Cuadros		
Cuadro I.1	Países seleccionados: asociación público-privada en la formulación de estrategias generales y políticas	..... 11
Cuadro I.2	Principales beneficios y riesgos potenciales de las asociaciones público-privadas específicas y productivas	..... 13
Cuadro I.3	Principales características de los modelos de asociaciones público-privadas en infraestructura	..... 17
Cuadro II.4	Países miembros del proyecto mesoamérica: índice infrascopio 2014	..... 21
Figuras		
Figura I.1	Tipos de asociaciones público-privadas	..... 9
Figura I.2	Asociaciones público-privadas específicas y productivas: escala y alcance de la responsabilidad pública y privada	..... 12

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina: inversión pública e inversión privada bajo esquemas de asociaciones público-privadas en infraestructura, 1980-2013	14
Gráfico II.2	Países miembros del Proyecto Mesoamérica: inversión en infraestructura económica como porcentaje del PIB, 2008-2012.....	18
Gráfico II.3	Países del Proyecto Mesoamérica: inversión total y número de proyectos bajo asociaciones público-privadas, 1990-2015	19
Gráfico II.4	Países del Proyecto Mesoamérica: inversión total bajo alianzas público-privadas por país.....	19

Resumen

En un contexto mundial de desaceleración económica, los países mesoamericanos deben redoblar esfuerzos para promover el desarrollo económico y social. Esta labor requiere de la participación activa del Estado, del sector privado y de la sociedad civil, tanto de forma individual como a través de alianzas o asociaciones, para articular esfuerzos hacia un cambio estructural con igualdad y sostenibilidad. En este sentido, el objetivo de este documento es sentar las bases de discusión sobre las asociaciones público-privadas como herramientas que coadyuven al cumplimiento de los mandatos del Proyecto Mesoamérica para promover la integración y desarrollo de los países miembros.

Abstract

In a global context of economic slowdown, Mesoamerican countries must redouble their efforts to promote economic and social development. This work requires the active participation of the State, the private sector and civil society, both individually and through alliances or partnerships, to articulate joint efforts towards structural change with equality and sustainability. In this sense, the purpose of this document is to lay the foundations of the discussion on public-private partnerships as tools that contribute to the fulfillment of the mandates of the Mesoamerica Project to promote the integration and development of member countries.

Introducción

El Gobierno de Costa Rica, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como anfitrión de la XVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, solicitó a la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) un trabajo sobre las asociaciones público-privadas como instrumento para el fortalecimiento de los objetivos del Proyecto Mesoamérica.

Considerando que en el marco del Proyecto Mesoamérica, los 10 países que lo constituyen y que forman parte del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla acuerdan prioridades de desarrollo y diseñan proyectos para su progreso económico y social, las asociaciones público-privadas pueden ser importantes mecanismos para la ejecución de proyectos de desarrollo específicos en la región.

En el contexto mundial actual caracterizado por una desaceleración de la producción y del comercio, los países de América Latina y el Caribe deben redoblar esfuerzos para promover el crecimiento económico, incrementar la productividad y el desarrollo social de la región. Para conseguirlo, la CEPAL ha propuesto un cambio estructural¹ progresivo como motor del desarrollo económico y social, el cual requiere nuevas formas de participación del Estado, del sector privado y de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas a mediano y largo plazo. La articulación de esfuerzos hacia un cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental necesita una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, en la que los actores públicos y privados colaboren por medio de asociaciones novedosas que aborden el desarrollo social y sustentable a través de inversiones conjuntas (CEPAL, 2016).

En este documento se abordan dos tipos de asociaciones público-privadas: las generales y políticas, y las específicas y productivas, aunque se pondrá el énfasis en las público-privadas específicas y productivas. Las primeras, también conocidas como asociaciones público-privadas para el desarrollo, se basan en un diálogo entre el sector público, el sector privado y otros actores para la creación de políticas públicas de mediano y largo plazo. Esta modalidad de cooperación permite la identificación de objetivos comunes que tributan a la estrategia nacional, territorial y local de desarrollo. Por otro lado, en el ámbito específico y productivo, se encuentran las asociaciones público-privadas para la provisión de infraestructura, bienes y servicios. Como su nombre lo indica, se refieren a acuerdos formales de colaboración entre el sector público y el sector privado con el propósito de promover nueva inversión para el desarrollo de infraestructura; en otras palabras, representan una alternativa de provisión de la base física necesaria para el desarrollo productivo, ya que sin una integración logística eficiente y competitiva previa, sería imposible lograr la integración productiva deseada (Pérez, 2015).

El objetivo del presente documento es sentar las bases de discusión sobre las asociaciones público-privadas como herramientas que coadyuven al cumplimiento de los mandatos del Proyecto Mesoamérica, espacio de alto nivel, cuyo propósito es promover la integración y desarrollo de los países miembros.

El documento está organizado de la siguiente forma. En el primer apartado se describen los aspectos conceptuales de las asociaciones público-privadas para el desarrollo y para la provisión de infraestructura, bienes y servicios. En el segundo apartado se presentan algunos casos de asociaciones público-privadas para la provisión de infraestructura, bienes y servicios en los países mesoamericanos; se analiza el entorno en cada país para el desarrollo de las mismas y se muestran tres casos de asociaciones público-privadas llevados a cabo en Colombia, Costa Rica y México. Finalmente, en el tercer apartado se presentan algunas lecciones aprendidas de estas experiencias.

¹ Para fines de este estudio el cambio estructural se define como la transición hacia actividades y sectores con mayor dinamismo productivo y más intensivos en conocimientos tecnológicos (CEPAL, 2012).

I. Las asociaciones público-privadas

Las naciones democráticas, en su desarrollo, han requerido de mecanismos a través de los cuales encausar las relaciones de los diferentes agentes sociales, incluyendo su participación en el diseño de una visión general y política sobre el futuro de la nación –asociaciones para el desarrollo–, así como en los proyectos concretos para la provisión infraestructura, bienes y servicios² –asociaciones específicas y productivas. En este sentido la colaboración entre el sector público y el sector privado a través de asociaciones o alianzas público-privadas con el propósito de alinear los objetivos de los diferentes actores nacionales y crear consensos ha estado presente y ha evolucionado en todos los Estados modernos de diversas maneras. Por esta razón no existe una definición universal de asociaciones público-privadas y su forma, evolución e implicaciones varía dependiendo de los objetivos propuestos, y de la especificidad cultural, económica y política de cada país.

En términos generales, la asociación pública-privada es un proceso que abarca diversos esquemas de colaboración y cooperación en capacidades y recursos entre el sector público y el sector privado a través de los cuales se busca alcanzar objetivos comunes o complementarios de manera efectiva (Palacios, 2008; Casado, 2007; Roehrich, Lewis y George 2014). Bajo este precepto general existen diversos tipos y definiciones específicas de las asociaciones público-privadas. En este trabajo se señalan dos tipos: a. las que abarcan un ámbito general y político, y que se orientan a diseñar acuerdos generales sobre el desarrollo de un grupo de países, un país o una región y, b. las que inciden en un ámbito específico relacionado con la provisión de infraestructura, bienes y servicios –asociaciones específicas y productivas (véase la figura I.1).

Figura I.1
Tipos de asociaciones público-privadas



Fuente: Elaboración propia.

Ambos tipos de asociaciones público-privadas no son necesariamente excluyentes, ya que los objetivos de una asociación específica y productiva pueden estar alienados con los de una general y política, lo que aumentaría su probabilidad de éxito. En los siguientes subapartados se abordan las principales características de las asociaciones público-privadas para el desarrollo y para la provisión de infraestructura, bienes y servicios, haciendo énfasis en las del segundo tipo, dado que los ejes de trabajo del Proyecto Mesoamérica se enfocan en este ámbito de acciones.

² De acuerdo con Palacios (2008), el término de alianzas o asociaciones público-privadas comenzó a utilizarse en los Estados Unidos a principios del siglo XX. No obstante, la colaboración entre el sector público y el sector privado para lograr objetivos específicos puede remontarse al siglo XVII en Francia, con el uso de recursos privados para la construcción de canales.

A. Asociaciones público-privadas generales y políticas para el desarrollo

Las asociaciones público-privadas generales y políticas son acuerdos encaminados a promover una estrategia regional o nacional que involucran a un amplio número de participantes del sector público, del sector privado y, dependiendo del alcance de sus objetivos, a miembros de la academia, de los sindicatos y de las organizaciones civiles. En este tipo de asociaciones público-privadas, es importante el nivel de consenso entre los participantes y, por consiguiente, el grado de compromiso de cada uno de ellos con las estrategias y acciones propuestas. Asimismo, la construcción de este tipo de asociaciones no debe pasar por alto el establecimiento de un marco normativo para su funcionamiento que puede ir desde la creación de estructuras formales y explícitas hasta acuerdos asumidos tácitamente (Devlin y Moguillnsky, 2010). Ejemplos de este tipo de acuerdos son los pactos en los que se definen grandes líneas de trabajo como inversiones en educación técnica, estabilidad social y laboral, se priorizan regiones o sectores, etc.

Derivados de un análisis de las estrategias nacionales de desarrollo de diez países de Asia, Europa y Oceanía³, la CEPAL identificó 11 principios que condicionan la eficacia de las alianzas público-privadas generales y políticas: 1) adoptar una visión estratégica nacional proactiva, con un enfoque estructural a mediano y largo plazo; 2) utilizar a la asociación público-privada como instrumento para la formulación e implementación de estrategias; 3) asegurar el liderazgo de los organismos responsables; 4) desarrollar una cultura institucional a mediano y largo plazo en el sector público; 5) contar con al menos una agencia de ejecución para apoyar al sector privado por cada área prioritaria de la estrategia; 6) coordinar las acciones entre ministerios/agencias; 7) contar con un servicio civil no politizado, profesional y con amplia capacidad técnica; 8) evaluar los incentivos en cuanto a su gestión individual y en su articulación para lograr un efecto sistémico; 9) realizar una gestión eficaz de los programas e incentivos; 10) evaluar la aplicación y el impacto de las estrategias en relación con sus objetivos y, por último, 11) estructurar la asociación público-privada para minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado (Devlin y Moguillnsky, 2010).

El análisis de casos de éxito de asociaciones público-privadas generales y políticas para el desarrollo puso de relieve su importancia en el desarrollo económico y social de estos países. Por ejemplo, de manera general, experimentaron una convergencia de sus ingresos con los ingresos de los países más desarrollados. A pesar de las diferencias y especificidades propias de cada caso, el factor de éxito común en todos fue la definición por parte del gobierno de una estrategia de transformación productiva a mediano y largo plazo y la articulación con el sector privado, la academia y la sociedad civil (CEPAL, 2008).

El cuadro I.1 muestra el tipo de alianza, la participación y el nivel de consenso entre los diversos sectores en algunos de los casos de éxito analizados. Irlanda, por ejemplo, desde 1973 cuenta con el Consejo Económico y Social Nacional, una asociación pública-privada de amplia participación en la que los acuerdos se alcanzan mediante un diálogo entre el sector público, el sector privado, la academia, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales, por lo que los consensos sobre la estrategia de desarrollo son sólidos y de largo plazo. Por otro lado, en Finlandia, desde 1990 hasta 2008, operó el Consejo de Política de Ciencia y Tecnología, órgano que aglutinaba al gobierno, empresas, academia y sindicatos. A partir del diálogo y consenso de todos los actores involucrados el Consejo elaboraba los programas de la política sobre tecnología e innovación. Así mismo, en Nueva Zelanda desde el 2002 funge el Consejo Asesor sobre el Crecimiento e Innovación⁴ como un mecanismo de diálogo para la creación de consensos. En Malasia y Singapur los gobiernos consultan al sector privado y la academia, y en el caso de Singapur también a los trabajadores, pero

³ Los países estudiados fueron: Australia, República de Corea, España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda, República Checa, Singapur y Suecia. Para mayor información véase Devlin y Monguillansky (2010).

⁴ Actualmente el Consejo no está operando.

no necesariamente se alcanza un consenso sobre las estrategias de desarrollo (Devlin, 2014). En el caso de Corea del Sur, dentro de la Política Nacional de Logística lanzada el año 2004, se estableció el Comité Nacional de Logística donde el gobierno junto al sector privado y la academia, coordinan acciones público-privadas en fomento de un mejor desempeño logístico (Cipoletta, Pérez y Sánchez, 2010).

Cuadro I.1
Países seleccionados: Asociación público-privada en la formulación de estrategias generales y políticas

País	Tipo de alianza	Participantes
Finlandia	Formal y estructurada	Gobierno-empresas-academia-sindicatos
Irlanda	Formal y estructurada	Gobierno-empresas-academia-sindicatos-organizaciones no gubernamentales
Malasia	Formal y estructurada Formal y espontánea Informal/tácita	Gobierno-empresas-academia
Nueva Zelandia	Formal y estructurada Formal y espontánea Informal/tácita	Gobierno-empresas-academia (antes de 1999) Gobierno-empresas-academia-sindicatos (después de 1999)
Singapur	Formal y estructurada	Gobierno-empresas-academia-sindicatos
Corea del Sur	Formal y estructurada	Gobierno-empresas-academia

Fuente: Modificado de CEPAL, 2008; Cipoletta, Pérez y Sánchez, 2010.

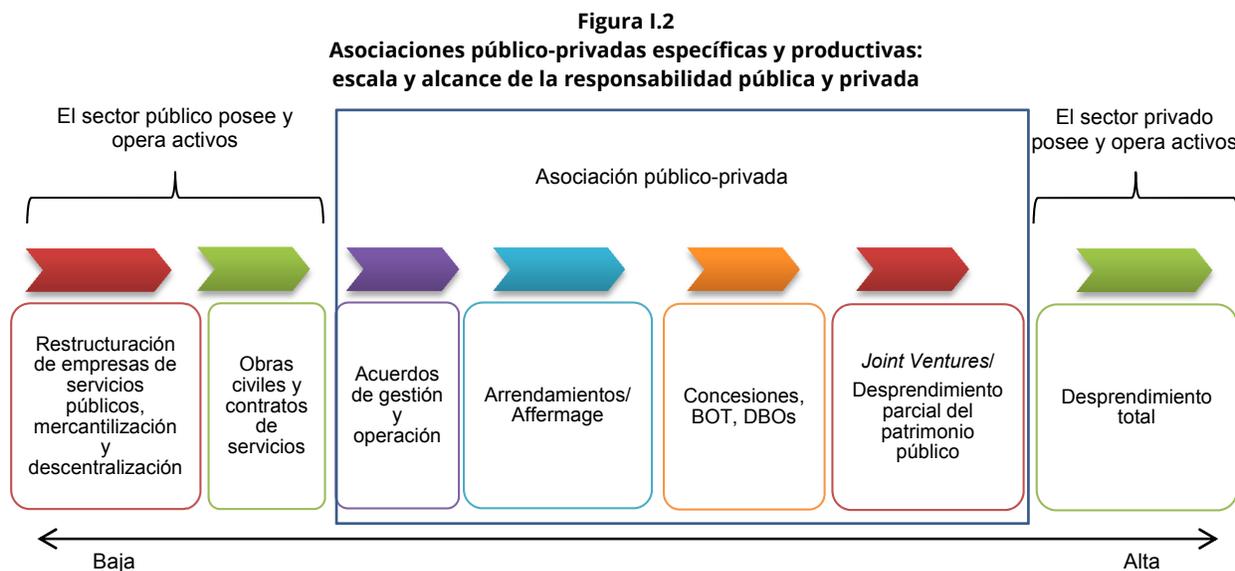
El análisis de los procesos exitosos de asociaciones público-privadas generales y políticas para el desarrollo llevados a cabo en otras regiones ofrece una oportunidad para los países de Mesoamérica, ya que de dichas experiencias se pueden extraer buenas prácticas y lecciones que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo definidos en cada país y en el mismo espacio de cooperación mesoamericano. Un ejemplo es la propuesta de la CEPAL sobre formulación de políticas nacionales de logística y movilidad, con pautas comunes para los países Mesoamericanos. Dicho cambio permitirá fortalecer el desarrollo y la integración productiva mediante la generación de cadenas de valor que profundicen los mercados nacionales y regionales, una mejor inserción en la economía global, la generación de una conectividad eficiente entre los eslabones de la cadena, así como también la articulación de proyectos regionales en ciencia, tecnología e innovación para consolidar un cambio estructural con igualdad (Jaimurzina, Pérez y Sánchez, 2015).

B. Asociaciones público-privadas específicas y productivas: provisión de infraestructura, bienes y servicios

En el aspecto específico y productivo, las asociaciones públicas-privadas han sido un mecanismo de gran utilidad para la provisión de infraestructura, bienes y servicios de interés público en diferentes sectores de la economía. Para esto, la asociación público-privada constituye un instrumento legal que formaliza la relación entre el sector público y el privado –comúnmente a través de un contrato– definiendo el papel que cada sector jugará en la provisión de infraestructura, bien o servicio, y la forma en que se compartirán los recursos, beneficios y riesgos. De acuerdo con los principales organismos multilaterales y de cooperación internacional, una asociación público-privada para la provisión de infraestructura es “(...) un contrato a largo plazo entre un particular y una entidad del gobierno, para proporcionar un bien o servicio público, en el que la parte privada

tiene un riesgo significativo y la responsabilidad de su gestión, y (que establece que) la remuneración (del agente privado) está vinculada a la ejecución” (WB, ADB e IADB, 2014).

Las asociaciones público-privadas forman parte de un espectro de posibilidades de acuerdos, que tienen al sector público y al sector privado en sus extremos, para la provisión de infraestructura, bienes y servicios públicos. En efecto, entre el sector público y el privado existen diversas opciones de interacción, como los acuerdos de gestión y operación, los arrendamientos, las concesiones, los proyectos Construcción-Operación-Traspaso (BOT), los proyectos Diseño-Construcción-Operación (DBO) y las *Joint Ventures* (véase la figura I.2).



Fuente: Basado en Banco Mundial, Tipos de Asociaciones Público-Privadas, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos>.

Diversos estudios han identificado una serie de requisitos conceptuales para el diseño y la implementación de asociaciones público-privadas que deben ser compartidos por todos los actores, independientemente de si éstos son públicos o privados, para garantizar su calidad y sostenibilidad en el tiempo. Para lograrlos es necesario: 1) analizar técnica y financieramente la creación e implementación de una asociación pública-privada con el propósito de conocer su viabilidad; 2) seleccionar el mejor tipo de acuerdo de la asociación pública-privada; 3) contar con un marco institucional sólido aplicable a todos los procesos de la asociación público-privada; 4) analizar los beneficios y costos, así como los factores de éxito y las restricciones; 5) tener apoyo político, y 6) mantener la autonomía del sector público sobre los intereses privados (Akitoby, 2007; Guasch, 2006; Palacios, 2008; Banco Mundial, 2017; Comisión Europea, 2003).

Los resultados documentados en diversas publicaciones entre 1990 y 2011 (Roehrich, Lewis y George (2014) sobre los beneficios y riesgos de este tipo de asociaciones público-privadas son heterogéneos, ya que algunos destacan los beneficios y otros enfatizan las desventajas. Entre los beneficios se resaltan el fortalecimiento institucional, la captación de recursos financieros, técnicos y de conocimiento, la reducción de los costos proyectados, la promoción del crecimiento económico local, el desarrollo e innovación en infraestructura, la promoción de transparencia, la mejoría de la calidad del servicio, entre otros. En contraste, algunos estudios hacen hincapié en las desventajas como la incertidumbre que ofrecen los proyectos a largo plazo, la poca competencia derivada de los altos costos de las licitaciones, el desafío político y social de algunos proyectos, y demás (véase el cuadro I.2). Cabe destacar que existen beneficios

y riesgos inherentes a los proyectos vinculados a obras de infraestructura, independientemente de si se financian con fondos públicos o bajo esquemas de asociación público-privada, aunque dichos beneficios o riesgos no son automáticos sino que dependen de la calidad de la implementación.

Cuadro 1.2
Principales beneficios y riesgos potenciales de las asociaciones público-privadas específicas y productivas

Beneficios potenciales	Riesgos potenciales
Multiplicar el impacto en objetivos	Costos mayores a los procesos tradicionales
Fortalecer instituciones	Poca competencia debido a los altos costos de las licitaciones
Captar recursos financieros, técnicos y de conocimiento	Costo asociado a la deuda (amortización del costo)
Optimizar riesgos entre el sector público y el sector privado	Existen proyectos más fáciles de financiar que otros
Reducir costos del ciclo de vida del proyecto y el tiempo de su implementación	Existen proyectos políticamente o socialmente desafiantes
Facilitar la innovación y el desarrollo de infraestructura	No hay riesgo ilimitado. El sector privado esperará un mayor control de las operaciones si el riesgo es alto.
Promover el crecimiento económico local	Incertidumbre vinculada a los contratos de largo plazo
Promover la transparencia y buena gestión	Los proyectos de largo plazo presentan contingencias
Generar ingresos adicionales por el mejor aprovechamiento de activos	Pueden resultar en monopolio y como resultado se tienen bienes y servicios más costosos para la población
Mejorar la calidad del servicio	Crea alicientes para la corrupción

Fuente: Casado, 2007; Banco Mundial, 2017; Comisión Europea, 2003; Hoon y otros, 2009; Hall, 2015.

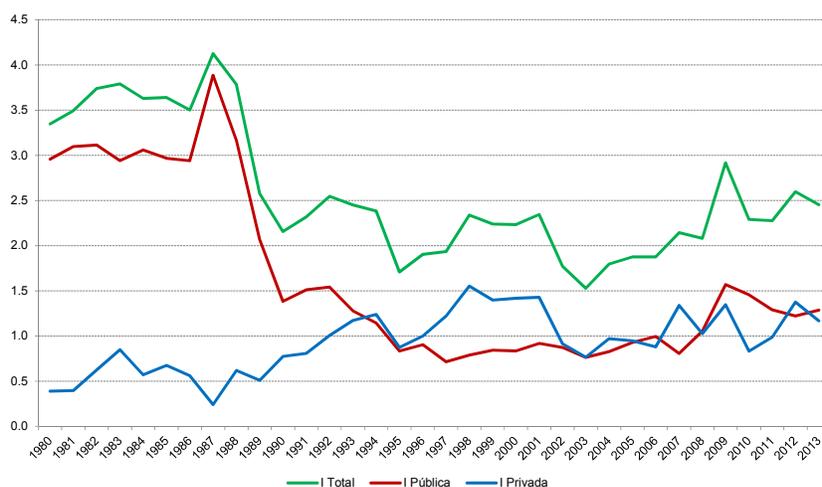
1. El papel de las asociaciones público-privadas específicas y productivas para la provisión de infraestructura

La CEPAL ha enfatizado en diversas ocasiones los impactos positivos que tiene la inversión en infraestructura en el plano económico, facilitando el comercio mediante la conexión de territorios y creando puentes para el transporte de bienes, servicios y personas, mientras que en el social mejora la calidad de vida de las personas al promover su integración a la sociedad y un mayor acceso a servicios públicos (Lardé, 2016; Rozas y Sánchez, 2004; Rozas, 2010). Asimismo, desde CEPAL se ha señalado el impacto ambiental de la inversión en infraestructura, al condicionar los patrones de consumo energético de los usuarios y, por ende, el nivel de emisiones. Dada la existencia de cadenas logísticas en Mesoamérica que hacen uso de infraestructuras de terceros países así como la creciente presencia de cadenas de valor subregionales, las asociaciones público-privadas son una herramienta interesante de explorar para ampliar y mejorar la calidad de las infraestructuras logísticas que brindan servicios subregionales (Pérez, 2015).

En este sentido, la CEPAL ha venido señalando que desde los años ochenta la inversión en los países de la región latinoamericana ha sido baja (2,2% del PIB)⁵ en relación a los valores recomendados⁶ o en comparación con lo que se invierte en otras economías como China (8,5%), Japón (5%) e India (4,7%) (Lardé, 2016). Una forma de hacer frente a los límites de la inversión pública en infraestructura debido a los efectos de las crisis económicas, financieras, fiscales y políticas en los países de la región, fue la implementación a inicios de la década de los noventa de acuerdos de asociación público-privada para la construcción, conservación y operación de infraestructuras públicas. Inicialmente dichos acuerdos eran concesiones de obra pública para la construcción y/o modernización de carreteras, (Patricio Rozas Balbotín, Bonifaz y Guerra-García, 2012), aunque con el tiempo las asociaciones público-privadas exploraron otras formas de acuerdos como los de arrendamiento, gestión, entre otros.

Las concesiones de proyectos de obras públicas dieron un impulso significativo a la incorporación de capital privado en el sector de infraestructura, posibilitando una mayor presencia de agentes privados en el financiamiento, la construcción y la gestión de los servicios asociados. El coeficiente de inversión de los proyectos de asociación público-privada aumentó del 0,5% del PIB en la década de los ochenta al 1,2% del PIB en la década de los noventa. Sin embargo, la inversión privada no compensó la caída de la inversión pública, por lo que en estos años la inversión total en infraestructura disminuyó (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1
América Latina: inversión pública e inversión privada bajo esquemas de asociaciones público-privadas en infraestructura, 1980-2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL sobre la base de: Período 2007- 2013: CEPAL e INFRALATAM. Período 1980 - 2006: Calderón, César y Luis Servén, 2010.

Nota. La inversión privada se refiere a inversión bajo esquemas de asociaciones público-privadas.

⁵ Para un análisis más detallado, véase Lardé, 2016.

⁶ En 2011, CEPAL hizo una estimación de las varias dimensiones de la brecha de la infraestructura, concluyendo que un gasto anual promedio del orden del 6,2% del PIB era necesario en la región para poder afrontar los flujos de inversión en infraestructura requeridos para satisfacer las necesidades de las empresas y los consumidores finales durante el período 2012-2020 (Perrotti y Sánchez, 2011). El trabajo en curso sobre la actualización de este estudio deja suponer que la necesidad de inversión quedará a casi el mismo nivel para el período 2016-2030, con un monto requerido entre 5,4 o 8,6 % del PIB, dependiendo del ritmo del crecimiento económico proyectado.

De 2003 a 2013, con excepción de 2009, el PIB por habitante de la región creció y se observó una recuperación parcial de la inversión en infraestructura de carácter contracíclico, siendo precisamente 2009 el segundo año en el período 1980-2013 con más inversiones.

A pesar de la mejora en el nivel de inversión en los últimos años, tanto la inversión pública como la privada presentan un comportamiento oscilatorio, con alzas y bajas, promediando valores históricamente bajos: 1,2% la inversión pública y 1,1% la privada. En la mayoría de los países de la región la participación privada en relación a la pública sigue situándose por debajo del 50% de la inversión total (Lardé, 2016).

No obstante lo anterior, las experiencias de asociaciones público-privadas se han extendido de los tradicionales acuerdos para la construcción de carreteras a otras infraestructuras y servicios públicos tales como ferrocarriles, puertos, aeropuertos, sistemas de transporte masivo, hospitales, cárceles, edificios públicos, telecomunicaciones, entre otros. El cuadro I.3 presenta las principales características de los diferentes modelos de asociaciones público-privadas en infraestructura y los sectores en los que han sido implementados.

Dentro de las áreas en las que han incursionado las asociaciones público-privadas se encuentran las tecnologías digitales. Por ejemplo, en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, la CEPAL participa activamente en la promoción de iniciativas público-privadas para la creación de un Mercado Digital Regional (MDR), cuyo objetivo es impulsar el crecimiento económico de la región de América Latina y el Caribe a través de la integración de mercados, aprovechando las nuevas tecnologías digitales. Dentro de las actividades realizadas destaca la creación del grupo de trabajo para crear un marco conceptual y estudios de diagnóstico que permitan realizar recomendaciones de política con miras a crear el MDR, dentro del cual la CEPAL tiene el rol de Secretaría Técnica, el Gobierno de México tiene a su cargo la Presidencia, el Gobierno de Chile la Vicepresidencia, se cuenta con el apoyo financiero del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la participación de organizaciones privadas como la Asociación Iberoamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET), la organización de operadores móviles y compañías relacionadas GSMA y CISCO.

Por otro lado, con el propósito de promover el fortalecimiento de capacidades en los responsables de políticas digitales en la región, la CEPAL conjuntamente con la CAF y la GSMA lanzaron en abril de 2016 un programa de capacitación con una oferta de doce cursos gratuitos para reguladores y funcionarios responsables de las políticas digitales en América Latina. Asimismo, la CEPAL en coordinación con el Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) y con el apoyo de CAF y la Cátedra Telefónica, realiza anualmente un curso especializado de capacitación para funcionarios de gobierno del área de tecnologías de información y comunicaciones, en el que se presentan temas tales como internet industrial, robótica, inteligencia artificial, analítica de grandes datos y computación en la nube, entre otros. Adicionalmente, la CEPAL es parte de una iniciativa en la que participan ASIET, el Consejo Iberoamericano de Productividad y Competitividad, la CAF y Fundación Telefónica, para promover la digitalización de las industrias en América Latina. Este tipo de alianzas público-privadas unen el tema de infraestructura con el de servicios, y facilitan a los países de la región su incursión en la nueva economía de base tecnológica.

De acuerdo con Guasch (2011), los resultados de las asociaciones público-privadas en materia de infraestructura han sido en general positivos, destacando el aumento de la productividad, la cobertura y la calidad del servicio, así como la disminución de costos de operación, logísticos y fiscales. Si bien las asociaciones público-privadas no sustituyen la inversión pública en infraestructura, representan un complemento de importancia creciente, como una de las opciones de financiamiento para las obras y servicios fundamentales para el desarrollo. Dado los niveles insuficientes de la inversión en infraestructura en la región, cobra cada vez mayor importancia la recomendación no sólo de invertir más sino de invertir mejor, con una visión integral de largo plazo bajo un enfoque modal, generando encadenamientos, conectando sectores y

territorios, manteniendo un equilibrio y aprovechando las sinergias entre las distintas soluciones tecnológicas detrás de las infraestructuras.

La experiencia de la región en la implementación de los modelos de asociaciones público-privadas ha permitido su mejora sobre la base del aprendizaje de buenas prácticas, por lo que cada vez más países muestran interés en mejorar los procesos y crear las condiciones institucionales adecuadas para su implementación. Además, diversos casos de corrupción en los modelos de asociación entre el sector público y el privado, han obligado a renovar constantemente los mecanismos de control y subrayan la importancia de analizar los factores de éxito en los países donde las alianzas no han sufrido este tipo de desviaciones.

Cuadro 1.3
Principales características de los modelos de asociaciones público-privadas en infraestructura

Tipo	Descripción	Nivel de riesgo asumido por el sector privado	Duración del contrato (años)	Inversión de capital	Posesión del bien	Sectores más comúnmente financiados en países en vías de desarrollo		
Contrato de servicio	Contratación de servicios para apoyar la operación de la infraestructura	Bajo	1-3	Pública	Público	Servicios de agua Servicios de ferrocarriles		
Definiciones amplias de asociaciones público-privadas	Contrato de gestión	Bajo/Mediano	2-5	Pública	Público	Servicios de agua		
	Contrato de arrendamiento	Mediano	10-15	Pública	Público	Servicios de agua		
	Principales definiciones de asociaciones público-privadas	Construcción, operación y transferencia (BOT)	Contratación para la inversión y operación de un componente específico del servicio o infraestructura	Alto	Varía	Privada	Público/Privado	Sector energético Autopistas Plantas de depuración/desalinización de agua
	Concesión	Contrato para la financiación y las operaciones y la ejecución de las inversiones específicas	Alto	25-30	Privada	Público/Privado	Aeropuertos, puertos marítimos y ferrocarril Red de transporte eléctrico	
	Privatización	Contrato o transferencia de propiedad de la infraestructura pública al sector privado	Total	Indefinida	Privada	Privado	Telecomunicaciones	

Fuente: Banco Mundial, citado por Coviello, Gollán y Pérez, 2012.

Nota: En el cuadro la definición de asociaciones público-privadas incluyen los contratos de gestión, arrendamiento, BOT, y las concesiones. Si bien los contratos de servicios y las privatizaciones aparecen enunciados no son considerados esquemas de asociaciones público-privadas.

II. Casos de asociaciones público-privadas específicas y productivas para la provisión de infraestructura y sus bienes y/o servicios asociados en los países de Mesoamérica

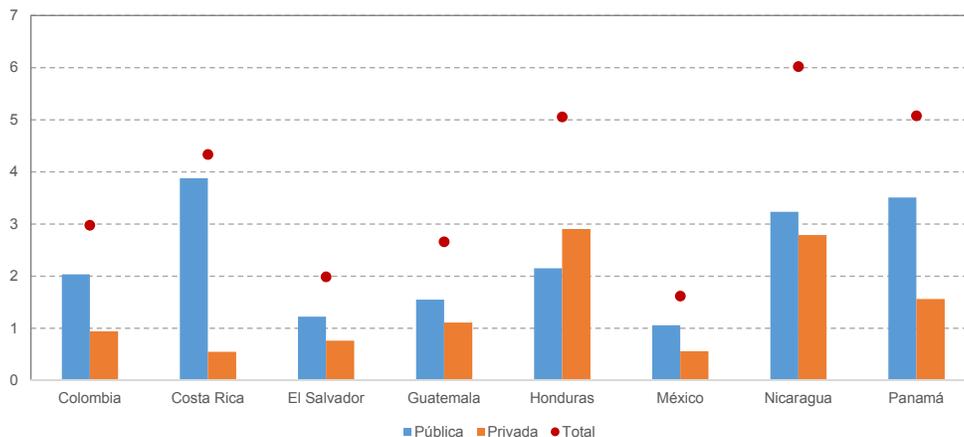
A. Las asociaciones público-privadas específicas y productivas en los países mesoamericanos

1. La experiencia de los países mesoamericanos

De los países miembros del proyecto Mesoamérica, México fue pionero en implementar las reformas que permitieron la participación privada en algunos sectores económicos, así como de hacer uso de las asociaciones público-privadas como instrumento de colaboración entre el gobierno y el sector privado a finales de la década de los ochenta. A inicios de la década de los noventa Colombia comenzó a instrumentar las asociaciones público-privadas, seguido por Costa Rica y, posteriormente, por el resto de los países Mesoamericanos (Vasallo, 2015).

Los datos disponibles sobre inversión en infraestructura económica⁷ –transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento– en países de América Latina muestran que en promedio entre 2008 y 2012 Nicaragua, Panamá y Honduras destinaron los mayores porcentajes del PIB a dicho rubro, por arriba del 5%, mientras que México y El Salvador los menores, con 1,6% y 2%, respectivamente. A excepción de Honduras, en los países mesoamericanos el mayor porcentaje de inversión en infraestructura económica fue cubierto por el sector público (véase el gráfico II.2).

Gráfico II.2
Países miembros del Proyecto Mesoamérica: Inversión en infraestructura económica^a como porcentaje del PIB, 2008-2012



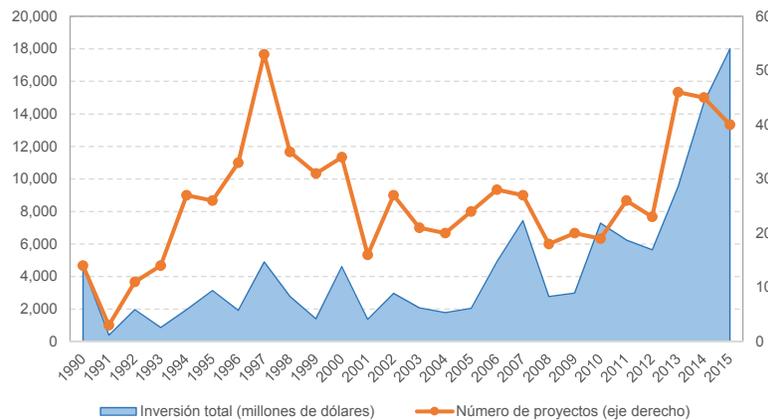
Fuente: CEPAL, sobre la base de INFRALATAM.

^a Incluye los siguientes sectores: transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento. No hay datos disponibles para Belice y República Dominicana.

⁷ La infraestructura económica es un concepto que utiliza la CEPAL e incluye los sectores de transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento.

En el período 1990-2015 los países mesoamericanos realizaron un total de 555 proyectos bajo esquemas de asociaciones público-privadas, lo que representó una inversión total de 118.315 millones de dólares. El 43,3% de la inversión se destinó a 138 proyectos carreteros, el 24,6% a 174 proyectos de electricidad, el 7,6% a 37 proyectos de gas natural, el 6,2% a 56 proyectos de puertos, el 5,7% a 12 proyectos de ferrocarriles, el 5,4% a 108 proyectos de agua y saneamiento, el 4,6% a 19 proyectos de aeropuertos y el 2,5% a 11 proyectos de tecnología de la información y la comunicación.

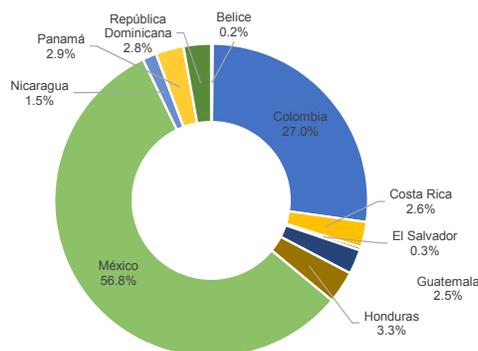
Gráfico II.3
Países del Proyecto Mesoamérica: Inversión total y número de proyectos bajo asociaciones público-privadas, 1990-2015
 (En millones de dólares y número de proyectos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *Private Participation in Infrastructure Database*.

Del total de inversiones bajo los proyectos de asociación pública-privada en la región, más del ochenta por ciento se han realizado en México y Colombia. En tercer lugar se encuentra Honduras, seguido de Panamá, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Belice (véase el gráfico II.4). En México y Colombia la mayor inversión se ha destinado a proyectos carreteros, mientras que en los demás países el principal rubro ha sido el de electricidad.

Gráfico II.4
Países del Proyecto Mesoamérica: inversión total bajo alianzas público-privadas por país
 (En porcentajes del total de inversión)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *Private Participation in Infrastructure Database*.

2. Marco legal

La experiencia de los países mesoamericanos en materia de asociaciones público-privadas ha propiciado la creación y desarrollo de un marco regulatorio y legislativo para este tipo de proyectos, aunque con diferente grado de consolidación. Por un lado se encuentran países que cuentan tanto con leyes generales sobre contratación de obras, como con leyes específicas sobre asociaciones público-privadas; mientras que por otro lado, en algunos países el marco normativo es incipiente.

El índice Infrascopio 2014⁸ mide la capacidad de 19 países⁹ de América Latina y el Caribe para incentivar la inversión privada a través de asociaciones público-privadas, tomando en consideración 19 indicadores cuantitativos y cualitativos agrupados en seis categorías: 1) marco legal y regulatorio; 2) marco institucional; 3) madurez operacional; 4) clima de inversiones; 5) facilidades financieras; y 6) factor de ajuste subnacional. De acuerdo con el puntaje general, México y Colombia cuentan con un entorno desarrollado para las asociaciones público-privadas, mientras que Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Panamá tienen un entorno emergente. En la República Dominicana el entorno es naciente.

El cuadro II.4 muestra la ponderación de cada categoría por indicador. Como se puede observar, los países pioneros en las asociaciones público-privadas, y por tanto, con mayor experiencia (México y Colombia) tienen una valoración mayor de las categorías consideradas. No obstante, para el resto de los países esto representa una ventana de oportunidad para aprovechar las buenas prácticas derivadas de los procesos anteriores y así garantizar un desarrollo efectivo del entorno para las asociaciones público-privada desde su concepción.

Recuadro 1

Asociaciones público-privadas específicas y productivas en el sector energético de Mesoamérica

Los antecedentes de la participación del sector privado en el sector energético se remontan a la conformación de las primeras industrias de electricidad e hidrocarburos, a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando fueron otorgadas las primeras concesiones, generalmente a empresas transnacionales.

En las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, los países emprendieron procesos de reforma de las industrias de electricidad e hidrocarburos con múltiples objetivos: búsqueda de eficiencia sectorial, modernización y transición hacia una estructura productiva regida por el mercado, coadyuvar a la solución a crisis fiscales y liberar las restricciones de inversión para la expansión sectorial. Esos procesos de reforma implicaron transformaciones que definieron nuevos marcos de cooperación público-privada en el sector de energía y en sus principales subsectores.

Los nuevos marcos regulatorios han definido múltiples esquemas de asociaciones público-privadas facilitando, por ejemplo, las concesiones para distribución de energía eléctrica, los mecanismos de subastas para nuevas inversiones en generación de electricidad, incluyendo tecnologías limpias como las energías renovables, y los mercados mayoristas de electricidad, en los que concurren productores y consumidores y permiten realizar contratos entre los agentes. Adicionalmente, durante la última década se ha incrementado el número de países que aprobaron leyes y marcos regulatorios para las asociaciones público-privadas, como Honduras (2010), Guatemala (2010), México (2012) y El Salvador (2013). Asimismo, varios países actualizaron su legislación para incentivar el uso de energías renovables como opción para reducir la dependencia de combustibles importados y las emisiones de efecto invernadero con miras a facilitar el cumplimiento de las metas de desarrollo sostenible. Entre los ejemplos de normativas y programas de incentivos a las energías renovables puestos en marcha en la región en los últimos años se encuentran la Ley de Transición Energética de México y el Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía y demás Formas de Energía No Convencionales (PROURE) de Colombia. Estos programas junto a iniciativas promovidas por el sector público y el sector privado, y en algunos casos con el apoyo de organismos internacionales, han propiciado la puesta en marcha de proyectos de energía renovable en la región bajo esquemas de asociaciones público-privadas, como por ejemplo el proyecto mini-hidráulico Wiwili en Nicaragua.

En México los Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo con impacto diferido en el registro del gasto (PIDIREGAS) constituyen un antecedente de lecciones aprendidas del sector energético para las asociaciones público-privadas en otros sectores debido a que este mecanismo permitió a las empresas estatales de petróleo y electricidad (PEMEX y CFE) realizar inversiones con participación privada durante casi dos décadas.

La reforma energética que realizó México en 2013 se complementa la Ley de asociaciones público-privadas, dirigida hacia inversiones que realicen los entes privados en alianza con los gobiernos municipales y estatales, ya que permite su participación bajo diferentes esquemas de asociación. En el caso del subsector hidrocarburos se estipulan cinco acuerdos: contratos de servicios, contratos de utilidad compartida, contratos de producción compartida, contratos de licencia y contratos que incluyan todas las modalidades, mientras que en el subsector eléctrico se permite la participación privada en la generación y distribución eléctrica, en tanto que en la transmisión y distribución, bajo control del Estado, puede participar a través de contratos o asociaciones. Todo esto jugará un papel fundamental en la creación de ciudades y comunidades sustentables, que es una de las aspiraciones de la Agenda de Desarrollo 2030.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Coviello, Gollán y Pérez, 2012; Quesada (s/f) y Penchyna, 2014.

⁸ El índice fue elaborado en 2009 por *The Economist Intelligence Unit*, con el apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones, miembro del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo.

⁹ No hay datos disponibles para Belice.

Cuadro II.4
Países miembros del Proyecto Mesoamérica: Índice Infrascopio 2014
(Puntaje 0-100, donde 100 = mejor)

	Peso (%)	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Puntaje general (1-100)		61,0	39,0	41,6	46,3	37,7	67,8	20,6	34,0	24,2
1) Marco regulatorio	25,0	68,8	40,6	46,9	59,4	43,8	75,0	21,9	40,6	25,0
1.1) Consistencia y calidad de las regulaciones de APP	37,5	75,0	25,0	75,0	75,0	50,0	75,0	25,0	50,0	25,0
1.2) Selección y toma de decisiones efectivas de APP	25,0	75,0	50,0	25,0	50,0	25,0	75,0	25,0	25,0	25,0
1.3) Equidad/apertura de las licitaciones, cambios en los contratos	12,5	75,0	50,0	50,0	50,0	50,0	75,0	0,0	25,0	25,0
1.4) Mecanismos de resolución de disputas	25,0	50,0	50,0	25,0	50,0	50,0	75,0	25,0	50,0	25,0
2) Marco institucional	20,0	50,0	33,3	33,3	50,0	50,0	58,3	25,0	8,3	8,3
2.1) Calidad del diseño institucional	66,7	50,0	25,0	25,0	50,0	50,0	50,0	25,0	0,0	0,0
2.2) Contrato de APP, riesgo de retrasos de expropiación	33,3	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	75,0	25,0	25,0	25,0
3) Madurez operacional	15,0	53,1	43,8	31,3	37,5	31,3	50,0	21,9	18,8	25,0
3.1) Capacidad pública para planear y supervisar las APP	25,0	50,0	25,0	50,0	50,0	25,0	50,0	25,0	0,0	25,0
3.2) Métodos y criterios para la adjudicación de los proyectos	12,5	50,0	50,0	25,0	50,0	25,0	50,0	0,0	25,0	25,0
3.3) Antecedentes de asignación de riesgos de los reguladores	12,5	25,0	50,0	25,0	50,0	25,0	50,0	25,0	25,0	25,0
3.4) Experiencia en concesiones de transporte, agua y electricidad	25,0	50,0	25,0	25,0	25,0	25,0	50,0	25,0	25,0	25,0
3.5) Calidad de las concesiones de transporte y agua	25,0	75,0	75,0	25,0	25,0	50,0	50,0	25,0	25,0	25,0

(Continúa)

Cuadro II.4 (continuación)

	Peso (%)	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
4) Clima de inversiones	15,0	78,0	45,7	59,3	55,6	52,6	77,0	37,2	65,1	41,9
4.1) Distorsión política	25,0	49,0	70,0	46,0	28,0	21,0	46,0	26,0	47,0	38,0
4.2) Entorno de negocios	25,0	63,0	46,0	58,0	61,0	56,0	62,0	56,0	80,0	63,0
4.3) Voluntad política	50,0	100,0	33,3	66,7	66,7	66,7	100,0	33,3	66,7	33,3
5) Facilidades financieras	15,0	61,1	41,7	47,2	33,3	11,1	72,2	8,3	63,9	25,0
5.1) Riesgo en los pagos gubernamentales	22,2	75,0	50,0	50,0	50,0	0,0	75,0	0,0	75,0	25,0
5.2) Mercados de capital: financiación privada de infraestructura	44,4	50,0	25,0	50,0	25,0	0,0	75,0	0,0	50,0	25,0
5.3) Deuda comerciable	22,2	75,0	75,0	50,0	25,0	25,0	75,0	25,0	100,0	25,0
5.4) Apoyo gubernamental y asequibilidad para usuarios de bajos ingresos	11,1	50,0	25,0	25,0	50,0	50,0	50,0	25,0	25,0	25,0
6) Ajuste subnacional	10,0	50,0	25,0	25,0	25,0	25,0	75,0	0,0	0,0	25,0
6.1) Factor de ajuste subnacional	100	50,0	25,0	25,0	25,0	25,0	75,0	0,0	0,0	25,0

Fuente: EIU, 2014.

B. Casos en la región

1. Colombia¹⁰

Un caso de asociación público-privada exitoso e ilustrativo en la región es la asociación entre Nestlé y la Federación de Cafeteros de Colombia (FNC). Se trata en este caso de una alianza entre gremios y cooperativas de pequeños cultivadores de café, beneficiarios de recursos públicos que buscan impulsar el desarrollo del subsector “Café” en Colombia, y Nestlé, una empresa multinacional interesada en el desarrollo de esquemas de integración vertical en los departamentos de Nariño y Valle del Cauca.

El convenio es bastante sencillo y consiste en la descripción de la alianza y los agentes comprometidos; la descripción del entorno socioeconómico y ambiental, el plan de negocios que incluye los compromisos y actividades a desempeñar por cada aliado, así como los mecanismos de financiamiento, administración e institucionalidad de la alianza. Esta asociación vincula a la FNC con Nestlé, ambos agentes privados; sin embargo, las actividades desarrolladas por la FNC se enmarcan en el contrato que esta federación sostiene con el Gobierno de Colombia para la administración de un fondo de fomento llamado Fondo Nacional del Café (FC). Este fondo es controlado y monitoreado por una instancia mixta, el Comité Nacional de Cafeteros, en la que participan funcionarios públicos (Ministro de Hacienda, Ministro de Agricultura, Ministro de Comercio e Industria y el Director del Departamento Nacional de Planeación) y representantes de las organizaciones de productores de café agrupados en la FNC. Esta concertación de la política cafetera supervisora de todas las actividades y programas de la FNC es, de hecho, una asociación público-privada que se extiende a una nueva asociación con la incorporación de Nestlé. En resumen, la asociación público-privada Nestlé-FNC se centra en una colaboración entre un tostador y comercializador de café y la FNC. El Estado, por su parte, ha dotado a la FNC de recursos financieros (a través del FC) para que ejecute las acciones de mejora que forman parte del programa Nespresso AAA. La asignación de esos recursos se hace en el marco del contrato de administración del FC por parte de la FNC y está sujeta a examen y aprobación en el seno del Comité Nacional del Café, previa presentación de una propuesta por parte de la FNC.

Los objetivos de la asociación público-privada son los de articular a productores de cafés especiales federados en la FNC y Nestlé en el marco del programa Nespresso AAA, usando el FC (administrado por la FNC) para implementar un plan común que comprende la mejora de la infraestructura productiva de las explotaciones, la protección del medio ambiente y la implementación de buenas prácticas agrícolas. Los aliados de la asociación público-privada Nestlé-FNC son los productores de café, Nestlé y el Estado a través del mencionado fondo de fomento. En un inicio los mecanismos institucionales de control y funcionamiento eran más bien informales, pero el desarrollo del programa implicó la creación de mecanismos formales con el fin de dar mayor claridad y certeza a los participantes permitiendo de este modo el crecimiento de la asociación. En este sentido, el papel de la FNC consiste esencialmente en proporcionar la organización necesaria para llegar a los agricultores, el desarrollo o fortalecimiento de las organizaciones locales necesarias para implementar el programa con eficiencia, el apoyo a la prestación de asistencia técnica y al suministro de insumos incluido material vegetal, así como el apoyo al proceso de comercialización (incluidos procedimientos de rastreabilidad). El papel de Nestlé a través de Nespresso AAA descansa en la provisión de asistencia técnica, la dotación y administración de recursos financieros para la ejecución de obras de mejoramiento de infraestructura productiva y de manejo ambiental, y la compra del producto bajo estrictas condiciones de calidad, la cual es remunerada a través de una prima en el precio. Otro aliado del

¹⁰ Este subapartado se basa en Argüello, 2013.

programa es la ONG Rainforest Alliance (RA), y su rol es garantizar la protección de los ecosistemas, que incluyen a las personas y la vida silvestre que los conforman, velando por el apropiado uso del suelo, las prácticas comerciales y el comportamiento de los productores.

Esta asociación público-privada genera beneficios palpables para cada uno de los agentes implicados. Del lado del gremio de productores, la mejora de la productividad y de la calidad del café producido se traduce en mayores precios e ingresos para las familias. Además, mejores prácticas agrícolas implican mayor sostenibilidad de los cultivos y, por ende, un incremento en la calidad de vida de los agricultores. Del lado de Nestlé, los beneficios se dan en el marco de la marca Nespresso. Asimismo, las actividades asociadas al programa Nespresso AAA deben adoptar los principios básicos de RA antes descritos y que se expresan a través de la creación de un sistema de gestión social y ambiental con la finalidad de garantizar la conservación de ecosistemas, es decir, la protección de la vida silvestre, de los recursos hídricos, el trato justo y condiciones laborales dignas, salud y seguridad ocupacional, relaciones con la comunidad, manejo integrado del cultivo y una adecuada y sostenible explotación del suelo.

2. Costa Rica

En 2011, la compañía *APM Terminals* obtuvo una concesión del gobierno de Costa Rica para diseñar, construir, financiar y operar una terminal para contenedores en Moín. La nueva terminal, ubicada dentro del complejo portuario existente de Limón y Moín, tiene un costo estimado cercano a los mil millones de dólares, lo que lo convierte en el mayor proyecto de infraestructura en el país.

La concesión fue determinada por 33 años, dentro de los cuales están contemplados tres años de construcción de la primera fase y 30 de operación. El inicio de operación está previsto para 2018, por lo que la terminal de contenedores de Moín (TCM) pasará al Estado en 2048. El proyecto consta de tres fases, la primera, de mayor envergadura, consiste en la construcción de una isla artificial de 40 hectáreas a 500 metros de la costa con las características necesarias para operar buques de 8.000 a 9.000 TEU (acrónimo del término en inglés *Twenty-Foot Equivalent Unit*, que es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies), tendrá capacidad para almacenar 10.000 contenedores y para mover hasta 1,2 millones de TEU. La inversión en esta fase se estima en aproximadamente 700 millones de dólares (Zueras, 2016).

La segunda y tercera fases de la TCM avanzarán dependiendo de la demanda. De acuerdo con el director general de *APM Terminals Morín*, Kenneth Waugh, se prevé que la segunda fase inicie en seis o siete años. La segunda fase estará disponible cuando el volumen alcance 1,5 millones de TEU/año y la tercera fase cuando se alcance 2,5 millones de TEU/año. La ampliación de ambas fases sumarán 40 hectáreas en total, 20 en cada fase, para lo cual se estima una inversión de aproximadamente 300 millones de dólares (APM Terminals, 2016; Zueras, 2016).

Dentro de los objetivos del proyecto destacan: 1) descongestionar los puertos de Limón y Moín; 2) garantizar una operación continua 365 días/24 horas; 3) reducir del tiempo de espera/atraque con la correspondiente reducción de costos; 4) permitir acceso a naves de clase E con capacidad de hasta 19.000 TEU; 5) disminuir los costos del comercio de Costa Rica (exportaciones e importaciones); 6) contribuir al desarrollo económico y social de la región a través del empleo y, 7) atraer inversiones (CNC, 2017).

Algunos de los beneficios de la construcción de la TCM se encuentra el convenio entre el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y *APM Terminals* para capacitación académica, profesional y técnica en materia portuaria, acuerdo que permite a los costarricenses certificarse como técnicos portuarios y eventualmente poder optar por un empleo en la TCM. Otros programas que involucran a *APM Terminals* y han beneficiado a la sociedad son: el proyecto educativo “Conectándonos” para promover el desarrollo de

habilidades tecnológicas en los estudiantes; el programa Empleabilidad y Habilidades para la Vida por medio del cual se imparte a jóvenes talleres de habilidades blandas para conseguir y mantener un trabajo; el Modelo de Apoyo Empresarial a Juntas de Educación y Administrativas, que vincula al sector privado con las Juntas de Educación Administrativas para contribuir a que éstas sean entes de cambio en su comunidad (APM Terminals, 2016).

En cuanto al empleo, se estima que en los primeros ocho años de operación de la TCM se generen 147.000 empleos (Jensen y Westergaard, 2015). De acuerdo con APM Terminals (2016), la empresa contratista (VOAM) ha contratado a más de 900 empleados para el proceso de construcción y en 2017 se crearán 650 puestos adicionales. Además, de acuerdo con lo estipulado en la Ley General de Concesión de Obra Pública, la empresa debe pagar un canon equivalente al 7,5% de su ingreso bruto el cual se destinará a un fideicomiso cuyo fin es el financiamiento del desarrollo regional (Academia de Centroamérica, 2016).

3. México

En el marco del Acuerdo para el Fortalecimiento Económico y la Protección de la Economía Familiar –firmado entre el Gobierno y las organizaciones empresariales, sindicales y de productores del campo para, entre otros objetivos, fomentar e impulsar proyectos de inversión para promover el desarrollo económico y social del país–, el 9 de marzo de 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó la Estrategia de Impulso a los Proyectos de Asociación Público Privada del Gobierno de la República.

La implementación de la estrategia pretende potenciar el esquema de asociaciones público-privadas para la provisión de infraestructura, tomando como base buenas prácticas de competencia, transparencia y rendición de cuentas, con el fin de procurar mejores condiciones de contratación para el gobierno. De esta manera, los objetivos de la estrategia se centran en contar con una cartera de proyectos de asociación público-privada de alto impacto social y económico, promoverlos y difundirlos ante inversionistas, organismos gremiales y la sociedad, garantizar su buena gestión y supervisar su desarrollo (SHCP, 2017).

La estrategia contempla la promoción de proyectos de asociación público-privada para licitación por bloques. El primer bloque comprende doce proyectos que están en fase de licitación o pendientes de licitar. Del total de proyectos, cinco pertenecen al sector carretero, cuatro comprenden la rehabilitación y conservación de tramos carreteros federales y uno el diseño, construcción, mantenimiento y explotación de una nueva autopista. Los restantes son proyectos hospitalarios, cuatro del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y tres del Instituto para la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El monto de inversión del total de proyectos es de 21.822 millones de pesos. El segundo bloque comprende diecisiete nuevos proyectos a licitarse en junio de 2017 que pertenecen a los sectores de transporte, salud, hidráulico, educación y seguridad. Se estima que el monto de estas inversiones ascienda a 34.315 millones de pesos (SHCP, 2017).

A través del lanzamiento e implementación de esta estrategia, el gobierno mexicano reconoce la pertinencia de la colaboración entre el sector público y privado para atraer inversión para la provisión de infraestructura productiva y social. De acuerdo con el Secretario de Hacienda, los esquemas de asociación público-privada “permite(n) utilizar las ventajas del sector privado para construir, mantener y operar infraestructura pública y prestar los servicios relacionados a la misma, derivado de una adecuada distribución de riesgos y el establecimiento de sinergias que se traducen en bienes y servicios públicos a menores costos con relación a otros esquemas” (Meade, 2017).

III. Lecciones aprendidas

En los últimos años los países de América Latina y el Caribe han llevado a cabo asociaciones público-privadas para la implementación de estrategias de desarrollo tanto a nivel general y político, como a nivel específico y productivo. Aunque las experiencias presentan resultados heterogéneos, tanto de las que tienen resultados positivos como de las que han enfrentado obstáculos se pueden extraer lecciones que propicien el diseño, implementación y desarrollo eficaz de una asociación pública-privada. A continuación se enuncian las más relevantes para que puedan ser tomadas en cuenta por los países miembros del Proyecto Mesoamérica:

- a) las asociaciones público-privadas son acuerdos de colaboración entre el sector público y el privado para la consecución de objetivos comunes o complementarios tanto a nivel nacional como regional. A pesar de su cada vez más extendida utilización, su forma, implementación y evolución varían dependiendo del entorno en el que se desarrollan;
- b) las asociaciones públicas-privadas para la provisión de infraestructura son un complemento de importancia creciente a la inversión pública pues representan una opción de financiamiento ante las restricciones presupuestarias que enfrentan los gobiernos o para el uso más óptimo de los recursos públicos y privados disponibles;
- c) de las experiencias se extraen factores que allanan el camino de las asociaciones público-privadas. Dentro de estos factores destacan: 1) marco legal e institucional fuerte y estable y vínculo directo con las políticas públicas de infraestructura; 2) liderazgo de los organismos responsables; 3) proceso inclusivo y representativo, basado en consensos; 4) realización de estudios de factibilidad; 5) selección del tipo de acuerdo más adecuado para el mejor asignación de riesgos a cada parte involucrada; 6) análisis técnico y financiero de los beneficios y costos; 7) planeación y transparencia; 8) autonomía del sector público sobre los intereses privados, y 9) supervisión y control de su ejecución por parte de los entes públicos que corresponda y evaluación *ex post* de los proyectos;
- d) el desafío de las asociaciones público-privadas en infraestructura está relacionado con la gobernanza. Sin un verdadero diálogo y compromiso por parte de todos los actores públicos y privados no se puede lograr una visión crítica y realista de este tipo de acuerdos. Es necesario concebir y poner en marcha una nueva forma de diálogo y colaboración entre el sector público, el privado y la sociedad. Los países de la región deben procurar una discusión y puesta en marcha de una nueva gobernanza de la infraestructura que optimice la asignación de recursos públicos, controle y gestione nuevas políticas públicas integradas y sostenibles para los servicios de infraestructura, es decir, que promueva la sinergia entre el desarrollo de infraestructura y los servicios públicos que la acompañan. El desafío de las asociaciones público-privadas también incluye la necesidad de satisfacer el reclamo social por una mayor transparencia en la asignación de recursos y las negociaciones contractuales para la puesta en marcha de los proyectos. Lamentables actos de corrupción han subrayado los riesgos de la implementación de asociaciones público-privadas sin marcos de supervisión y rendimiento de cuentas, afectando fuertemente la credibilidad de este instrumento;
- e) es preciso dotar a las asociaciones público-privadas de una visión integrada y sostenible, fortaleciendo la planificación, evitando los problemas de sobreestimación o subestimación de demanda que originan renegociaciones directas, mejorando los mecanismos regulatorios, fortaleciendo los sistemas nacionales de inversión pública, valorando adecuadamente los pasivos contingentes, entre otros temas, y

- f) como se puede inferir a partir del índice Infrascopio 2014, se requieren reformas institucionales profundas para mejorar el entorno de las asociaciones público-privadas en los países mesoamericanos. Es fundamental fortalecer el marco institucional, las capacidades públicas de gestión y de control, así como el marco regulatorio y operativo, para evitar fallas, como los problemas de concentración, colusión y competencia en algunos mercados, así como los riesgos de captura del regulador.

En noviembre de 2016 la CEPAL convocó a una reunión de alto nivel sobre la Gobernanza de Recursos Naturales y la Infraestructura en la que las delegaciones ministeriales de veinte países de la región latinoamericana reconocieron la necesidad de establecer una estrategia de Estado que promueva una visión común de largo plazo sobre la gobernanza de la infraestructura en la región. En sus recomendaciones enfatizaron la necesidad de promover una nueva generación de políticas públicas en infraestructura integradas y sostenibles, que abarquen una mayor y mejor dotación de infraestructura y que aseguren que ésta sea diseñada y operada de manera adecuada según los fines del desarrollo sostenible.

Las recomendaciones son consecuentes con la acción que la CEPAL ha desarrollado en los últimos años apoyando a varios países de la región en el diseño e implementación de políticas públicas de infraestructura con un enfoque de integralidad y de sostenibilidad (Cipoletta, Pérez y Sánchez, 2010; Cipoletta, 2011; Jaimurzina, Pérez y Sánchez, 2015). En este sentido, la CEPAL ha propuesto una metodología de base que permite, primero, establecer un compromiso nacional sobre el principio fundamental de integralidad, superando las fragmentaciones históricas en las políticas públicas y ubicando al usuario de los servicios y a la primacía del interés público y la generación de valor público en el centro de las preocupaciones del Estado. En segundo lugar, esta metodología propone una apropiación y aplicación de los objetivos y criterios de sostenibilidad (económica, social, medioambiental e institucionales) de manera transversal a todos los aspectos de las políticas públicas.

La propuesta de políticas integradas y sostenibles para la logística y movilidad (Jaimurzina, Pérez y Sánchez, 2015) hecha por la CEPAL, presentada y discutida en 13 países latinoamericanos y en la cual han participado activamente los países mesoamericanos, es un ejemplo de la elaboración de una propuesta construida bajo los principios, objetivos y prioridades de una política nacional de logística y movilidad, que incluye una visión compartida para el desarrollo de la infraestructura y su financiamiento de las fuentes públicas o privadas. Este ejemplo de política integral puede ser una base para el lanzamiento de un programa mesoamericano de apoyo a las inversiones a través de alianzas entre los estados de la región y su sector privado.

Los esfuerzos para promover el crecimiento económico, incrementar la productividad y el desarrollo social de la región mesoamericana podrían beneficiarse considerablemente de la participación del sector privado y de la sociedad civil en el diseño y ejecución de actividades productivas. Esta participación requiere nuevas formas colaboración entre estos actores, dentro de las que se encuentran las asociaciones público-privadas, para construir objetivos y sumar esfuerzos en pro de un desarrollo económico sustentable.

Bibliografía

- Academia Centroamérica (2016), Impacto socio-económico de la Terminal de Contenedores de Moín sobre la Provincia de Limón, mayo.
- Alborta, Guillermo, Claudia Stevenson y Sergio Triana (2011), Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro, División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Debate.
- Akitoby, Bernardin, Richard Hemming y Gerd Schwartz (2007), Inversión pública y asociaciones público-privadas, Temas de Economía 40, Fondo Monetario Internacional, *Public Services International Reserch Unit*, Universidad de Greenwich, Reino Unido.
- APM Terminals (2016), “Data Sheet for the Moin Container Terminal” [en línea] [consultado en marzo de 2017] <<http://www.apmterminals.com/es/operations/latin-america/moin/information>>.
- Argüello, Ricardo (2013), Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios. Informe de país: Colombia, Estudios de casos de países de América Latina, División de infraestructuras rurales y agroindustrias, FAO, Roma.
- Astorga, Ignacio, Paloma Alonso, Diana M. Pinto, Jazmín Freddi y Matin Corredera (2016), 10 años de Asociaciones Público Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido?, Nota 4 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud en América Latina, Nota Técnica No. IDB-TN-1068, División de Protección Social y Salud, Banco Interamericano de Desarrollo, julio.
- Banco Mundial (2017), Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center, [en línea] [consultado: febrero de 2017] <<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/sector>>.
- _____ (2017), Private Participation in Infrastructure Database [en línea] [consultado: febrero de 2017] <<https://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html>>.
- Calderón, César y Luis Servén (2010), Infraestructure in Latin America, Policy Research, Working Paper 5317, Banco Mundial, mayo.
- Casado, Fernando (2007), Alianzas público-privadas para el desarrollo, Documento de Trabajo número 9, Fundación Carolina CeALCI.
- Cipoletta Tomassian, Georgina (2011), Principios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad, Series Recursos naturales e infraestructura, No. 155, Santiago, ECLAC.
- Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2010), Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales, Series Recursos naturales e infraestructura, No. 150, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), “Asociaciones Público-Privadas (APP), Bibliogúías-Bibliotecas CEPAL”, [en línea] [consultado: febrero de 2017] <<http://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159547&p=1044454>>.
- _____ (2016), “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible”, Santiago de Chile.
- _____ (2012), “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo”, *Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL*, (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2008), “La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades”, Santiago de Chile.
- CEPAL/ BID/CAF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo/ Banco de Desarrollo de América Latina) (2017), INFRALATAM, Datos de inversión en infraestructura económica en América Latina y el Caribe [en línea] [consultado: febrero de 2017] <<http://infralatam.info>>.
- CNC/MOPT/Japdeva/APM Terminals (Consejo Nacional de Concesiones/Ministerio de Obras Públicas y Transportes/Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la vertiente Atlántica/APM Terminals) (2017), “Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Explotación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores Moín”, presentación, [en línea] [consultado marzo de 2017] <<http://www.cnc.go.cr/index.php/proyectos/en-desarrollo/tcm>>.
- Comisión Europea (2003), *Guidelines for Succesful Public-Private Partnerships*, Bruselas, febrero.
- Coviello, Manlio F., Juan Gollán y Miguel Pérez (2012), Las alianzas público-privadas en energías renovables en América Latina y el Caribe, Documento de proyecto, CEPAL, mayo.

- Devlin, Robert (2014), Hacia una buena gobernanza de los consejos de alianzas público-privadas de apoyo a las políticas industriales en América Latina, Nota Técnica No. IDB-TN-615, División de Competitividad e Innovación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2010), Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas-Secretaría General Iberoamericana.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2009), “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo”, Revista de la CEPAL, N° 97(LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2014), “Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe”, Infrascopio 2014, BID-FOMIN.
- Guasch, José Luis (2011), “Mesa de discusión: Asociaciones entre público y privados”, en Revista de Economía-Segunda Época, volumen 18, número 1, banco Central del Uruguay, mayo.
- Guasch, José Luis (2006), Capítulo 6. La prestación de servicios públicos: el uso de concesiones y asociaciones público-privadas, en Giugla, Marcelo, Vicente Fretes-Cibils y John Newman (Coords.), Perú La oportunidad un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable, Banco Mundial, Washington D. C. Estados Unidos de Norteamérica.
- Hall, David (2015), ¿Por qué las asociaciones público-privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública, *Public Services International Research Unit*, Universidad de Greenwich, Reino Unido.
- Hoon Kwak, Young, Yig-Yi Chih y C. Williams Ibbes (2009), “Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development”, en *California Management Review*, Vol. 51, No. 2, diciembre.
- International Bank for Reconstruction and Development/WB/ADB/IADB (International Bank for Reconstruction and Development/World Bank/Asian Development Bank/Inter-American Development Bank) (2014), Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 2.0, Washington, D.C.
- Jaimurzina, Azhar, Gabriel Pérez Salas y Ricardo Sánchez J. (2015), Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional, DRNI, 174, CEPAL.
- Jensen, Holger y Thomas Westergaard-Kabelmann (2015), Moin Socio-Economic Study. APM Terminals, QBIS Consulting, febrero.
- Lardé, Jeannette (2016), Situación y desafíos de las inversiones en infraestructura en América Latina, Boletín FAL, No. 347, CEPAL, Santiago de Chile.
- Meade, José Antonio (2017), “México, nuevas inversiones públicas y privadas en favor del desarrollo”, El Universal, México, nueve de marzo.
- Palacios, Juan José (2008), Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco, México, Serie Estudios y Perspectivas No. 98, CEPAL, México.
- Penchyna, David (2014), La Reforma Energética. El modelo energético de todos los mexicanos, Senado de la República, LXII Legislatura.
- Pérez, Gabriel (2015), Observatorios logísticos e indicadores de integración regional: el caso del proyecto Mesoamérica, Boletín FAL, No. 344, CEPAL, Santiago de Chile.
- Perrotti, Daniel E. y Ricardo J. Sánchez (2011), La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 153, CEPAL, Santiago de Chile.
- Quesada, Gabriela (s/f), Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de Servicios Públicos, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roehrich, Jens K., Michael A. Lewis y Gerard George (2014), “Are public-private partnership a healthy option? A systematic literature review”, en *Social Science & Medicine* 113, págs. 110-119.
- Rozas, Patricio (2010), “América Latina: problemas y desafíos del financiamiento” en Revista CEPAL 101, págs. 59-83, Agosto.
- Rozas, Patricio, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García (2012), El financiamiento de la infraestructura. Propuesta para el desarrollo sostenible de una política sectorial, CEPAL-AECID, Santiago de Chile.
- Rozas Patricio y Ricardo Sánchez (2004), Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, No. 75, CEPAL, Santiago de Chile.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2017), “Estrategia para el Impulso de los APP”, presentación, febrero [en línea] [consultado marzo de 2017] <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198391/Estrategia_VF.pdf>.

- Vasallo, José Manuel (2015), *Asociación Público-Privada en América Latina: Aprendiendo de la experiencia*, Corporación Andina de fomento, Banco de Desarrollo de América Latina.
- Zueras, Daniel (2016), “APM Terminals, el puerto soñado por Costa Rica que ya es casi realidad”, *Estrategia y Negocios*, 1 de julio.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org