



BOLETÍN 404 /

FACILITACIÓN,  
COMERCIO Y LOGÍSTICA  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

# Avances y desafíos de las asociaciones público-privadas e importancia de las instituciones para el logro de infraestructuras sostenibles en América Latina y el Caribe

## Introducción

Desde hace décadas, en América Latina y el Caribe (“la región”), se han realizado inversiones en infraestructura, las cuales han sido esenciales para el desarrollo y al mismo tiempo, han impactado sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población. En el periodo 2000-2021 se observa que:



Introducción	1
I. Descripción de las asociaciones público-privadas (APP)	4
II. Las asociaciones público-privadas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible	8
III. Tendencias de la inversión pública y privada en infraestructura y las capacidades institucionales en América Latina y el Caribe	12
IV. Principales hallazgos y reflexiones finales	20
V. Bibliografía	22
VI. Publicaciones de interés	24

Este *Boletín FAL* presenta algunas de las características y los desafíos de las inversiones públicas en infraestructura mediante la aplicación de esquemas de asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. Asimismo, se discute acerca del desempeño que han tenido las instituciones, la relevancia de elevar el estándar de las inversiones en infraestructura, sean éstas públicas o privadas, bajo enfoques orientados al desarrollo sostenible. Se subraya la importancia de la participación de las partes involucradas a lo largo del ciclo de vida del proyecto como requisito particularmente decisivo de la sostenibilidad de los activos y sus servicios.

El conjunto de la literatura económica consultada coincide en que dentro de los principales obstáculos para llevar a cabo proyectos de infraestructura se encuentran, la debilidad del entorno político, legal y regulatorio, la escasa planificación de largo plazo, las dificultades de financiamiento y en muchos casos, la falta de conocimientos y experiencia de los funcionarios.

Dentro de los hallazgos, se puede mencionar que, en el año 2022, el número de proyectos tipo APP en la región fue superior a los existentes en 2019; y, no obstante, el valor de dichos proyectos aumentó como proporción del producto interno bruto, no ha logrado recuperar los niveles que presentaba antes de la pandemia del COVID-19. Por otro lado, en promedio, los países más pequeños suelen tener menos experiencia en el desarrollo de APP, y a su vez, suelen invertir en proyectos más grandes (con relación al tamaño de su economía) que los países de mayor tamaño, lo que, sumado a contratos de muy largo plazo, podrían eventualmente comprometer la sostenibilidad fiscal y aumentar los riesgos de los proyectos de infraestructura.

La autora del documento es Jeannette Lardé, funcionaria de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se agradece el valioso aporte de sistematización de la información realizado por Adam Guerfa, practicante de la misma División de la CEPAL y estudiante de Maestría en Desarrollo Económico en la Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Para mayores antecedentes contactar a jeannette.larde@cepal.org.

Este *Boletín FAL* se benefició de los comentarios y sugerencias de Miryam Saade Hazin, Oficial a Cargo de la Unidad de Servicios de Infraestructura, de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.





i) la actividad de contenedores en los puertos aumentó en más del triple; ii) el transporte aéreo de carga se incrementó en cerca de 25% al pasar de 4.670 a 5.783 millones de ton-km; iii) las suscripciones de banda ancha fija por cada 100 se incrementaron desde casi ninguna a 17; iv) el porcentaje de la población que utiliza internet aumentó de 4 a 76%; v) el acceso a la electricidad aumentó de 92% a 98% (casi la cobertura universal); y vi) la población con acceso a agua potable gestionada de forma segura aumentó de 71% a 75% (véase el cuadro 1).

#### Cuadro 1

América Latina y el Caribe: evolución de algunos indicadores de los servicios de infraestructura (2000, 2021, 2022)

	2000	2021	2022
Movimiento total de contenedores <sup>a</sup>	16 739 792	57 634 832	57 937 245
Transporte aéreo, carga (En millones de ton-km)	4 670	5 783	...
Suscripciones de banda ancha fija (Por cada 100 personas)	0	17	18
Personas que utilizan Internet (En porcentajes de la población)	4	76	...
Acceso a electricidad (En porcentajes de la población)	92	98	...
Personas con acceso a agua potable gestionada de forma segura (En porcentajes de la población)	71	...	75

**Fuente:** Perfil marítimo y logístico de CEPAL ([https://perfil.cepal.org/es/portmovements\\_classic.html](https://perfil.cepal.org/es/portmovements_classic.html)) y *World Development Indicators* del Banco Mundial (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>).

**Nota:** ...Tres puntos indican que los datos no están disponibles o no se pueden desglosar.

<sup>a</sup> Considerando todos los movimientos de unidades llenas y vacías.

Pese a los avances en infraestructura y sus servicios, en América Latina y el Caribe aún queda mucho por hacer. En el caso particular de la inversión pública, esta ha demostrado ser históricamente insuficiente para cubrir las necesidades en materia de servicios de infraestructura, lo que se ha traducido en la acumulación de brechas estructurales en múltiples áreas críticas para el desarrollo sostenible. Sánchez y otros (2017), determinan que para el periodo 2016-2030, América Latina necesitaría invertir anualmente al menos el 6% del PIB en cuatro sectores de infraestructura (transporte, electricidad, telecomunicaciones, agua y saneamiento), bajo un escenario de crecimiento del 3,9% del PIB; mientras que para alcanzar el acceso universal a los servicios básicos, el monto de requerimientos se estimó en 7,4% del PIB.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado en reiteradas oportunidades, que “la región se encuentra en una crisis de desarrollo caracterizada por tres trampas que se refuerzan mutuamente: una trampa de bajo crecimiento, una trampa de alta desigualdad y baja movilidad social y una trampa de baja capacidad institucional

y gobernanza ineficaz. Estas trampas condicionan y limitan el avance en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y, con ello, la consecución de un desarrollo social inclusivo”<sup>1</sup>. Cabe señalar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron propuestos por las Naciones Unidas en la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y aprobados por los países en septiembre del año 2015, en la 70a. Asamblea General, durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible 2015, en Nueva York<sup>2</sup>.

Para dinamizar el crecimiento en la región, la CEPAL recomienda incrementar la productividad, invertir más en capital físico y humano, pero también invertir mejor<sup>3</sup>. Las infraestructuras sostenibles contribuyen al desarrollo sostenible por medio de las mejoras a la productividad, la diversificación de la matriz productiva y al mismo tiempo promueven un mayor acceso a los servicios para los ciudadanos junto con mayor resiliencia. El Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNEP, 2021) define los sistemas de infraestructura sostenible como aquellos que se planifican, diseñan, construyen, operan y desmantelan de una manera que garantiza la sostenibilidad económica y financiera, social, ambiental (incluida la resiliencia climática) e institucional, durante todo el ciclo de vida de la infraestructura. Asimismo, la infraestructura sostenible puede incluir infraestructura construida, natural o también una versión híbrida, es decir, que contenga elementos de ambos.

Como se expone en Cavallo y Powell (2018), uno de los grandes cuellos de botella en la región es el estancamiento de la productividad. Los autores afirman que la contribución de los cambios en la productividad total de los factores (PTF) al crecimiento fue básicamente cero desde la década de los sesenta, lo cual explica el crecimiento relativamente lento de la región en comparación con otras partes del mundo. Además, la brecha de infraestructura en sectores claves como vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y de almacenamiento constituye uno de los determinantes de los elevados costos logísticos en la región, lo cual incide sobre la baja productividad y competitividad<sup>4</sup>.

Para aumentar la inclusión social y reducir la desigualdad con mayor acceso a educación, salud, esparcimiento, mercados laborales, entre otros, es necesario aumentar el acceso y la asequibilidad a los servicios básicos (energía, transporte, telecomunicaciones y agua y saneamiento). Las personas de más bajos ingresos muchas veces no tienen acceso a los servicios de infraestructura, y más aún, los servicios por los que pagan suelen ser de más baja calidad e incluso, tienen que pagar un porcentaje más alto de sus ingresos por esos servicios de inferior calidad. La población más pobre de América Latina y el Caribe suele gastar alrededor del 14% de sus ingresos en servicios de infraestructura, mientras en otras regiones como Asia Oriental y el Pacífico gastan cerca del 10% (Cavallo, Powell y Serebrisky, 2020).

Thacker y otros (2018) afirman que los sistemas de infraestructura influyen sobre los ODS de diferentes maneras y tienen un impacto en lograr hasta el 92% de todas sus metas. La Agenda 2030 busca una alianza para el desarrollo sostenible y expresa el principio de responsabilidad donde todos los países y personas participan. Los ODS representan una visión común de largo plazo y constituyen una herramienta de planificación y seguimiento a nivel global.

En América Latina y el Caribe, la infraestructura y sus servicios muestran una baja resiliencia y poca sostenibilidad ante los desastres naturales y el cambio climático. Ejemplo de ello son los apagones masivos, los huracanes cada vez más frecuentes e intensos en el Caribe, lo que destruye o afecta la infraestructura productiva, comercial y de pasajeros. Por otro lado, el sector transporte en América Latina es extremadamente dependiente del sector hidrocarburos a diferencia de lo que ocurre en los países más desarrollados que se encuentran fuera de la región. Según cálculos propios sobre la base de datos de IEA (2020), el año 2019 las emisiones provenientes del transporte equivalían al 24% a nivel global, mientras que en América Latina y el Caribe representaban el 40%. De acuerdo con las proyecciones de IEA y según el escenario de políticas al 2020, dichas emisiones se incrementarán si no se sigue un camino de crecimiento más sostenible.

<sup>1</sup> <https://www.cepal.org/es/comunicados/economias-america-latina-caribe-creceran-21-2024-un-contexto-incertidumbre-nivel-global>.

<sup>2</sup> <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=6366258>.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Véase [en línea] <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2017/05/infraestructura-clave-para-la-productividad-y-el-crecimiento-sostenible-en-america-latina/>.

Ante los bajos niveles de ingresos fiscales, una deuda pública que se mantiene alta (CEPAL, 2023), y una urgente necesidad de invertir mayores recursos para acelerar los proyectos de infraestructura para el cumplimiento de los ODS, el interés de los Estados en las asociaciones público-privadas (APP en español o PPP en inglés) ha aumentado. En esta línea, el principal objetivo de este *Boletín FAL* es conocer la situación reciente, las características y los desafíos de las inversiones públicas y privadas (en la forma APP) en América Latina y el Caribe; así como discutir acerca del desempeño que han tenido las instituciones y la relevancia de la interacción entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil para la provisión de la infraestructura y sus servicios que mejoren el bienestar de las personas a través del camino hacia el desarrollo sostenible.

Para cumplir con estos objetivos, la primera sección de este documento parte con una descripción de las APP. La segunda sección hace referencia a la metodología de evaluación de las APP para los ODS (*PPP for SDGs*, en inglés) que ha desarrollado la Comisión Económica para Europa (CEPE en español, o UNECE en inglés), de las Naciones Unidas. La tercera sección presenta las principales tendencias de la inversión pública y privada en infraestructura y las capacidades institucionales en América Latina y el Caribe desde los años noventa, poniendo mayor énfasis en los últimos años. En la cuarta y última sección se exponen algunas reflexiones y recomendaciones finales.

Cabe mencionar que este *Boletín FAL* se limita a lo que se denomina “infraestructura económica”<sup>5</sup>, además de las telecomunicaciones; dicho de otra manera, incluye información acerca de la “infraestructura conectada en red”<sup>6</sup> (excepto el manejo de residuos sólidos).

## I. Descripción de las asociaciones público-privadas (APP)<sup>7</sup>

Muchos gobiernos se sienten cada vez más atraídos por las APP, las cuales combinan las capacidades en regulación y protección del sector público junto con las fortalezas en finanzas, gestión y tecnologías innovadoras del sector privado. Para muchas economías en desarrollo, esta es la principal opción ya que las finanzas públicas suelen ser insuficientes debido al alto nivel de inversión de capital requerido para construir infraestructuras de buena calidad, es decir, infraestructuras eficientes, resilientes, sostenibles, entre diversas características deseables<sup>8</sup>.

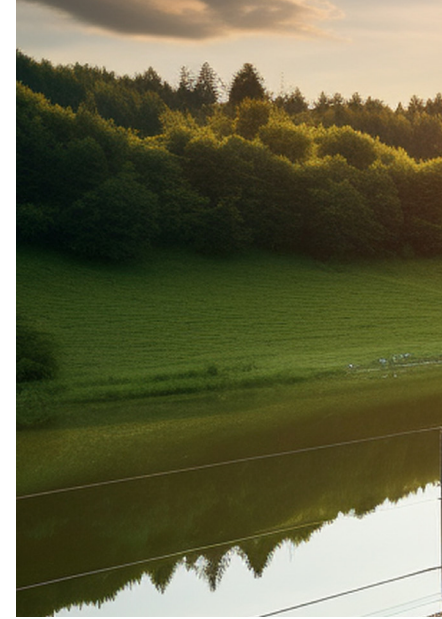
La mayoría de los proyectos para servicios de infraestructura son financiados con fondos públicos, por lo que las APP solo abordan una cierta porción de las necesidades de infraestructura. Se estima que la inversión APP en infraestructura en los países en desarrollo es alrededor del 10% de la inversión en infraestructura total, mientras que a nivel global su valor oscilaría entre 3% y 10% (Straub, 2022 y Delmon, 2021).

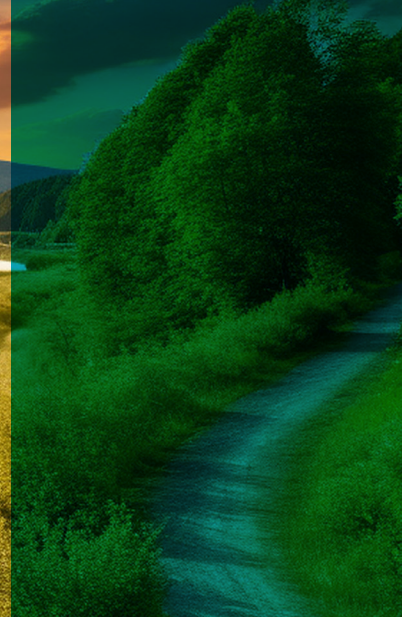
<sup>5</sup> De acuerdo con UNECE, 2012, la infraestructura pública se puede clasificar de la siguiente manera: infraestructura económica: instalaciones de transporte y redes de servicios públicos (agua, alcantarillado, electricidad, etc.), es decir, infraestructura considerada esencial para la actividad económica cotidiana; e infraestructura social: escuelas, hospitales, bibliotecas, prisiones, etc. (es decir, infraestructura considerada esencial para la estructura de la sociedad).

<sup>6</sup> Thacker y otros, 2018, clasifican las infraestructuras de la siguiente forma: Infraestructura conectada en red: transporte, energía, agua, comunicación digital y residuos sólidos. Infraestructura no conectada en red: vivienda y refugio, centros de salud, escuelas, mercados, instalaciones industriales, centros comunitarios, tribunales y prisiones, edificios gubernamentales.

<sup>7</sup> Con la excepción de la sección F, todas las secciones de este capítulo se basan en los siguientes documentos: UNECE (2012), <https://investmentpolicy.unctad.org/pages/27/what-are-ppps#:~:text=PPPs%20are%20of%20formal%20arrangements%20between,e.g.%20public%20services%20and%20infrastructure>, y <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>.

<sup>8</sup> Se recomienda la lectura del libro de Rozas Balbontín, Bonifaz y Guerra-García (2012) para un análisis muy completo sobre las fortalezas y debilidades de las diferentes opciones de financiamiento de la infraestructura pública, que incluye las fuentes convencionales, algunos instrumentos innovadores y las asociaciones público-privadas. En el mismo documento se presentan, con mucho detalle y riqueza de información, algunos casos de la experiencia de APP en América Latina y el Caribe, y se extraen lecciones de dicha evidencia.





## A. Definición de APP

Existen distintas definiciones de APP y tipos de contratos que se consideran típicamente APP. Por lo general, cada país incorpora su definición de APP en su legislación y también cada institución puede tener su propia definición. En el cuadro 2 se muestran algunas definiciones provenientes de distintos organismos internacionales.

### Cuadro 2

#### Algunas definiciones de asociaciones público-privadas

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE, por sus siglas en inglés): “Acuerdos contractuales innovadores y de largo plazo para desarrollar infraestructura y proporcionar servicios públicos mediante la introducción de fondos, experiencia y motivación del sector privado en áreas que normalmente son responsabilidad del gobierno”<sup>a</sup>.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés): acuerdos formales entre contrapartes públicas y privadas para compartir riesgos y recompensas en la prestación, por ejemplo, de servicios públicos e infraestructura<sup>b</sup>.

Banco Mundial: el término “APP” se refiere a una serie de elementos que incluyen la existencia de un enfoque de estilo “asociación” para la provisión de infraestructura en lugar de una relación de “proveedor” en condiciones de plena competencia... o bien cada parte asume responsabilidades por un elemento de la empresa total y trabajan juntos; o ambas partes asumen la responsabilidad conjunta de cada elemento... Una APP implica compartir riesgo, responsabilidad, recompensa y valor<sup>c</sup>.

PPP Knowledge Lab: un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño<sup>c</sup>.

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> <https://unece.org/DAM/ceci/images/ICoE/Introductionppp.pdf>

<sup>b</sup> <https://investmentpolicy.unctad.org/pages/27/what-are-ppps#:~:text=PPPs%20are%20formal%20arrangements%20between,e.g.%20public%20services%20and%20infrastructure>

<sup>c</sup> <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/PPP%20Reference%20Guide%20Version%203.pd>

En general, las APP poseen las siguientes características clave (UNECE, 2012):

- Un contrato a largo plazo (por ejemplo, 10, 25, 30 años, depende del tipo de activo) entre el sector público y el sector privado, para el diseño, financiamiento, construcción, operación y/o el mantenimiento de activos de capital público por parte del sector privado;
- Pagos a lo largo de la vida del contrato de APP al sector privado por la prestación de servicios y uso del activo (realizados ya sea por el sector público o por los usuarios del activo); y
- Al final del contrato, el activo vuelve al sector público como propiedad del Estado.

¿Por qué son atractivas las APP para los gobiernos? Originalmente, las razones por las que los gobiernos utilizaban APP eran financieras y presupuestarias. Más recientemente, los gobiernos eligen la modalidad APP también por otras razones como la eficiencia, rentabilidad y relación costo-beneficio.

## B. Partes interesadas o *Stakeholders* en un proyecto de APP

Las partes interesadas son todos los individuos o grupos que tienen un interés o influencia en el proyecto de APP, como entidades estatales (o agencias gubernamentales), socios privados, usuarios, prestamistas, comunidades y sociedad civil. Involucrar a las partes interesadas de manera efectiva puede ayudar a garantizar el éxito y la sostenibilidad del proyecto de APP, así como a mejorar su legitimidad y responsabilidad. A continuación, se mencionan algunos de los actores involucrados en los proyectos de APP:

- **Sector público:** la entidad estatal puede ser un ministerio, un gobierno local o una institución no financiera.
- **Sector privado:** la empresa del proyecto formada (una empresa constructora + una operadora, e inversores financieros).
- **Entidades gubernamentales:** relacionadas con la regulación, planes reguladores, expropiaciones, reubicaciones, etc.
- **Prestamistas:** estos se benefician de los intereses si el proyecto funciona bien. Es decir, corren el riesgo de sufrir pérdidas si el proyecto no funciona según lo esperado, por lo que tienden a ser muy conservadores.
- **Comunidad local:** es la parte más importante para el éxito de un proyecto porque son las personas usuarias, empleados o vecinos que se benefician o resultan afectadas por este. Las APP funcionan mejor cuando se consulta a la comunidad a la que están diseñadas para servir. Básicamente, son un punto crítico porque ellos constituyen la demanda del servicio y pueden ser también parte del grupo de personas empleadas por el proyecto para brindar los servicios, los vecinos del proyecto o de comunidades aledañas.

## C. Antecedentes de las APP en América Latina y el Caribe<sup>9</sup>

Durante los años noventa, después de la crisis de la deuda en América Latina, el sector público seguía con grandes dificultades para financiar todas las necesidades de infraestructura. En este escenario, varios países emprendieron reformas estructurales y regulatorias con nuevos modelos de colaboración entre el sector público y el privado. En esos momentos, adicional a las privatizaciones, el modelo de asociación público-privada (APP) fue visto como una oportunidad para continuar promoviendo el desarrollo de infraestructuras en la región y a su vez, combinar adecuadamente las dos fuentes de financiamiento: público y privado.

La puesta en marcha de mecanismos de APP en América Latina y el Caribe ha sido heterogénea tanto por la entrada en vigor como también por la diversidad de los marcos legales. Los primeros países que emplearon este modelo para financiar infraestructuras fueron México y Argentina a fines de los años ochenta. Posteriormente, Chile lanzó su primer proyecto de APP en 1991, Colombia en 1997, Costa Rica en 1998, Brasil en 2003 y, posteriormente Perú en 1998. En lo que va del siglo XXI, otros países también han realizado esfuerzos para promover cambios normativos y crear capacidad para las inversiones de APP. Algunos ejemplos son Guatemala en 2010, el Uruguay en 2011, Jamaica en 2012, El Salvador en 2013, Panamá en 2019, y República Dominicana en 2020 (aun cuando al menos diez años antes en este país ya se utilizaban esquemas APP para energía, aeropuertos, puertos y carreteras).

El desarrollo de las APP ha tenido distintos resultados en cada país. Por ejemplo, Chile tiene una experiencia destacable en el ámbito de las infraestructuras de transporte, y ha servido como modelo para muchos países de América Latina. México es uno de los países más activos en la región, y se ha distinguido tanto en el desarrollo de concesiones como en otros modelos de APP para introducir la iniciativa privada en la provisión de infraestructuras. Brasil, como la mayor economía de América Latina, se enfrenta a grandes necesidades de infraestructura, lo que ha derivado en la continua búsqueda de mejoras en el ámbito de la inversión y en su marco institucional. Perú, por su parte, ha alcanzado un desempeño semejante al de los mejores países de la región en su marco normativo e institucional.

<sup>9</sup> Basado en CAF (2015), excepto cuando se especifique.

Sin embargo, los avances en los distintos países no han estado exentos de problemas, por ejemplo: i) clima de inversión no adecuado, ii) escasez de facilidades financieras, limitada capacidad técnica, iii) instituciones débiles, marco normativo y judicial débil, iv) conflictos sociales y v) protestas ambientales.

Tal como advierte Cipoletta Tomassian (2015), las APP han mostrado ser un importante instrumento para movilizar recursos privados para financiar nueva infraestructura, con potencial de incorporar tecnología, innovación, mayor eficiencia y calidad en la provisión del servicio público, aun sin presionar el espacio fiscal de los gobiernos; no obstante, si no son correctamente utilizadas también pueden llegar a comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas y asumir obligaciones fiscales futuras (muchas veces no previstas). Ello responde a que las APP son complejas en términos de distribución de riesgos, costos, negociación de contratos, aseguibilidad del servicio y su tratamiento presupuestario y contable.

Asimismo, el *World Economic Forum* (WEF) considera a las instituciones como parte del buen entorno necesario para las inversiones, además de la disponibilidad de infraestructura, la estabilidad macroeconómica y la adopción de tecnologías digitales. Bajo este enfoque, las instituciones incluyen al menos 8 elementos (WEF, 2019):

- i) Seguridad ante el crimen y terrorismo;
- ii) Desarrollo del capital social;
- iii) Fiscalización (transparencia presupuestaria, independencia judicial, eficiencia del marco legal en la impugnación de regulaciones, libertad de prensa);
- iv) Desempeño del sector público (carga de la regulación gubernamental, eficiencia del marco legal en la solución de disputas, existencia de gobierno electrónico);
- v) Transparencia (incidencia de la corrupción);
- vi) Derechos de propiedad;
- vii) Gobierno corporativo (definido como el conjunto de normas de auditoría y contabilidad, regulación de conflicto de intereses y gobernanza de los accionistas);
- viii) Orientación futura del gobierno (adaptabilidad del gobierno, estabilidad política, visión de largo plazo, y compromiso con la sostenibilidad).

La ejecución de proyectos mediante APP implica llevar a cabo procesos de gran complejidad y poseer un buen manejo de factores que no siempre están bajo el control del promotor del proyecto (Zavala Chevero, 2015). Es decir, dentro de diversos factores, implica poseer una buena gobernanza para planificar, tomar decisiones, implementar y supervisar todo el ciclo de vida de las infraestructuras públicas, mediante políticas, marcos, normas, procesos e instrumentos utilizados por los organismos públicos (véase OECD, 2024).

Por gobernanza de la infraestructura se entiende los procesos, herramientas y normas de interacción, toma de decisiones y monitoreo utilizados por las organizaciones gubernamentales y sus contrapartes con respecto a poner los servicios de infraestructura a disposición del público y del sector público. Por lo tanto, se relaciona con la interacción entre las instituciones gubernamentales internamente (en todos los niveles de gobierno), así como con el sector privado, los usuarios y los ciudadanos. En general cubren todo el ciclo de vida del activo, sin embargo, las actividades más intensivas en recursos suelen ser en la fase de planificación y toma de decisiones. Los proyectos de infraestructura con una gobernanza deficiente a menudo resultan en sobrecostos, retrasos, bajo rendimiento, subutilización, mayor deterioro debido a mantenimientos deficientes y, ocasionalmente, en costosos “elefantes blancos” (OECD, 2015).

## II. Las asociaciones público-privadas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>10</sup>

El concepto de “desarrollo sostenible” fue difundido como un objetivo normativo por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en su informe “Nuestro Futuro Común” (conocido también como Informe Brundtland), y publicado en 1987 para la Asamblea General de las Naciones Unidas de ese mismo año. Dicho informe presentó el término “desarrollo sostenible” como “un desarrollo que satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades”. El Informe Brundtland también sostiene que el desarrollo sostenible tiene que ver esencialmente con la justicia distributiva, tanto en el tiempo como en el espacio. Esto significa que se incluye la distribución del bienestar entre las generaciones presentes y futuras, así como la diferencia de bienestar entre países (UNECE/Eurostat/OECD, 2012).

En 2015, las Naciones Unidas adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se instaba a utilizar y mejorar las asociaciones entre los sectores público y privado. La Comisión Económica para Europa, de las Naciones Unidas, en su Foro Internacional de APP<sup>11</sup> de marzo de 2016, señaló que los modelos de APP que ponen el interés público en primer plano deben ser bien identificados y promovidos para llevar a cabo esta nueva Agenda y además adoptó una nueva terminología llamada “APP Primero las personas” (denominada después “APP para los ODS” o *PPP for SDGs* en inglés). La UNECE desarrolló la “Metodología de Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) PIERS, por sus siglas en inglés”, en asociación con más de 100 expertos de los sectores público y privado, la academia y las ONG (véase <https://unece.org/ppp/em>).

Si bien los motivos financieros, presupuestarios, de eficiencia y valor por dinero son válidos para justificar las APP, existe un conjunto más amplio de razones para implementarlas. En comparación con las APP tradicionales, las APP para los ODS han sido diseñadas para avanzar hacia el desarrollo sostenible y obtener un mayor estándar de beneficios para las personas y el planeta.

Esta herramienta puede ser utilizable por los gobiernos, sector privado, prestamistas privados y diversas organizaciones, y es aplicable a todos los sectores y todas las categorías de proyectos APP, ya sean de pequeña o gran escala, nacionales o transfronterizos. Puede utilizarse en cualquier etapa del ciclo de vida de una APP, desde la identificación (concepción o idea original del proyecto) del proyecto hasta su desarrollo y ejecución, puesta en operaciones y eventual dada de baja (disposición). Mientras más temprano se aplique es mejor, mayor será su contribución al desarrollo sostenible, porque hay mayor flexibilidad y menores costos para hacer cambios en las etapas iniciales del proyecto que durante la ejecución u operación.

¿Cuál es la naturaleza del camino que se debe seguir si se quiere hacer un esfuerzo serio para que las APP funcionen para los ODS? La respuesta radica en reformar los principios que sustentan las APP y reescribir la “caja de herramientas” de la que dependen las APP para abordar de frente los desafíos de los ODS. Por lo cual, se definió una lista de 10 principios de acción para ayudar a los gobiernos y otras partes interesadas en esta transición (véase el diagrama 1).

<sup>10</sup> Sobre la base de [https://unece.org/sites/default/files/2023-06/ECE\\_CECI\\_WP\\_PPP\\_2022\\_07-en.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2023-06/ECE_CECI_WP_PPP_2022_07-en.pdf), <https://unece.org/sites/default/files/2024-02/English%20-%20User%20Guide%20-%20PIERS%20Self-Assessment%20Tool.pdf> y <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46625-asociaciones-publico-privadas-la-mirada-primero-personas>, excepto cuando se especifica otra fuente.

<sup>11</sup> <https://unece.org/ppp/forum1>.

## Diagrama 1

### Los 10 principios rectores de las asociaciones público-privadas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

<p><b>Principio 1:</b> Incorporar a las estrategias de infraestructura la agenda transformadora de las asociaciones público-privadas para los ODS, asegurándose de que se escuchen las necesidades de las personas.</p>	<p><b>Principio 2:</b> Entregar más, mejores y más simples proyectos, en conjunto con los gobiernos, y permitiendo que las ciudades y los gobiernos locales desarrollen proyectos por sí mismos.</p>	<p><b>Principio 3:</b> Aumentar las capacidades de los funcionarios en la ejecución de proyectos para lograr los resultados de los ODS, en particular, empoderando a las mujeres en los proyectos y alentando al sector privado a contribuir a la transferencia de capacidades.</p>	<p><b>Principio 4:</b> Crear marcos políticos y jurídicos más inclusivos que permitan la participación de las comunidades y se centren en un enfoque de tolerancia cero frente a la corrupción.</p>	<p><b>Principio 5:</b> Divulgar más información sobre los proyectos a la sociedad, especialmente sobre los compromisos asumidos con los distintos socios del proyecto.</p>
<p>Desafío 1.1: Incremento de la demanda de servicios. Desafío 1.2: Desarrollo sostenible. Desafío 1.3: Satisfacer las "necesidades reales". Desafío 1.4: Demostrar el impacto de los proyectos.</p>	<p>Desafío 2.1: Entregar del proyecto. Desafío 2.2: Mejorar el clima de inversión. Desafío 2.3: Coordinación dentro de los gobiernos (ministerios e instituciones de APP). Desafío 2.4: Realizar un enfoque de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Desafío 2.5: Importancia de la infraestructura social. Desafío 2.6: Priorizar proyectos según su impacto en el desarrollo.</p>	<p>Desafío 3.1: Falta de capacidad dentro de los gobiernos. Desafío 3.2: Estandarización de procesos. Desafío 3.3: Pasos de entrenamiento. Desafío 3.4: Subrepresentación de las mujeres y falta de perspectiva de género.</p>	<p>Desafío 4.1: Priorizar las políticas y la legislación para las asociaciones público-privadas para los ODS.</p>	<p>Desafío 5.1: Información sobre los acuerdos de proyectos. Desafío 5.2: Mejorar la confianza de los inversores. Desafío 5.3: Lista de verificación para mejorar la rendición de cuentas.</p>
<p><b>Principio 6:</b> Reducir el riesgo de los proyectos proporcionando más previsibilidad en un entorno propicio.</p>	<p><b>Principio 7:</b> Establecer claramente los criterios de selección de los proyectos para promover el "valor para las personas" de modo que se puedan seleccionar los mejores proyectos alineados con los ODS.</p>	<p><b>Principio 8:</b> Hacer de la sostenibilidad ambiental un componente clave de la evaluación, adjudicación e implementación de las asociaciones público-privadas para los ODS.</p>	<p><b>Principio 9:</b> Asegurar que la financiación mixta o combinada catalice a los socios privados para que inviertan en las asociaciones público-privadas para los ODS.</p>	<p><b>Principio 10:</b> Evitar las trampas de endeudamiento garantizando la sostenibilidad fiscal de los proyectos y la transparencia de las políticas fiscales.</p>
<p>Desafío 6.1: Distribución equilibrada de riesgos. Desafío 6.2: Países de alto riesgo.</p>	<p>Desafío 7.1: agregar características a los criterios de selección. Desafío 7.2: Costos competitivos para la participación en licitaciones. Desafío 7.3: Especificaciones de los resultados deseados. Desafío 7.4: Flexibilidad para que el proyecto se adapte a los cambios tecnológicos durante el plazo contractual. Desafío 7.5: Involucrar a los <i>stakeholders</i>. Desafío 7.6: Procedimientos anticorrupción.</p>	<p>Desafío 8.1: Sostenibilidad ambiental. Desafío 8.2: "Valor para las personas". Desafío 8.3: Evaluación del impacto ambiental.</p>	<p>Desafío 9.1: Financiación mixta que sea verdaderamente catalizadora de la inversión. Desafío 9.2: Ampliación de escala. Desafío 9.3: Centrar el impacto en el desarrollo.</p>	<p>Desafío 10.1: Préstamos a países de bajos ingresos. Es necesario minimizar la deuda pública y los pasivos ocultos, de tal manera que la financiación de las asociaciones público-privadas sea sostenible.</p>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de UNECE (2022).

La metodología consiste en una plataforma con un cuestionario de autoevaluación en la web, para calificar proyectos de infraestructura respecto a su cumplimiento de los ODS. Se evalúan los proyectos sobre la base de 5 resultados deseables (acceso y equidad; eficacia económica y sostenibilidad fiscal; sostenibilidad ambiental y resiliencia; replicabilidad; y, participación de las partes involucradas), bajo 23 indicadores, y 104 preguntas abiertas (criterios de evaluación). Dentro de las 104 preguntas abiertas hay 14 que son de cumplimiento obligatorio (véase diagrama 2). Distintas autoridades y expertos se encargan de evaluar si el proyecto cumple o no con los criterios necesarios para obtener una designación o reconocimiento de APP para los ODS.

**Diagrama 2**

Criterios de la metodología PIERS: los cinco resultados deseables de las asociaciones público-privadas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Acceso y Equidad	Efectividad económica y sostenibilidad fiscal	Sostenibilidad ambiental y resiliencia	Replicabilidad	Participación de las partes interesadas
Proporcionar servicios esenciales. Avanzar en la asequibilidad y el acceso universal. Mejorar la equidad y la justicia social Planear acceso y equidad a largo plazo. Evitar, minimizar y mitigar el desplazamiento físico y económico.	Evitar la corrupción y fomentar la transparencia en la contratación pública. Maximizar la viabilidad económica y la sostenibilidad fiscal. Maximizar la viabilidad financiera a largo plazo. Mejorar las oportunidades económicas y de empleo.	Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la eficiencia energética. Reducir los residuos y restaurar las tierras degradadas. Consumo de agua y vertido de aguas residuales. Proteger la biodiversidad. Evaluar el riesgo y prepararse para la gestión de desastres.	Fomentar la replicabilidad y la escalabilidad. Estandarizar la preparación y licitación de la app. Mejorar la capacidad del gobierno, de la industria y de las comunidades. Apoyar la innovación y la transferencia de tecnología.	Planear la participación de las partes involucradas y de la sociedad. Maximizar la participación de las partes involucradas y públicas. Proporcionar información transparente y de calidad sobre el proyecto. Gestionar las quejas del público y la retroalimentación de los usuarios finales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNECE (2024).

Algunos ejemplos de cumplimiento obligatorio son los siguientes: i) el proyecto debe prestar servicios accesibles para todos los usuarios; ii) Crear un número significativo de nuevos puestos de trabajo locales; iii) reducir o compensar las emisiones de gases de efecto invernadero; iv) aplicar con éxito las oportunidades de transferencia de conocimientos, competencias, tecnologías y habilidades de la parte privada a la parte pública y a las partes involucradas de la comunidad local; y, v) permitir la participación de los *stakeholders*, incluyendo la sociedad civil.

Dentro de los posibles beneficios de optar por proyectos APP para los ODS, se encuentran (Lardé, 2023):

- Se acelera el avance hacia el cumplimiento de los ODS, porque contribuye al desarrollo local y se construyen proyectos más inclusivos, sostenibles y resilientes. Por ejemplo, mayor acceso a servicios esenciales como agua, energía, transporte, telecomunicaciones; también se puede mejorar la resiliencia de la comunidad, aumentar la sostenibilidad y la resiliencia de las infraestructuras y sus servicios, fomentar la transición hacia una economía circular, promover el empoderamiento de las mujeres, dentro de otros.
- Cuando los proyectos están alineados con los ODS tienen un estándar más alto, con mayores impactos positivos para las personas y el medioambiente.
- Puede mejorar la reputación ante los prestamistas: es posible que los bancos estén más dispuestos a financiar un proyecto que cumple con las características de APP para los ODS, debido al probable menor riesgo del proyecto.
- Una APP para los ODS que involucre a las comunidades debería conducir a una licencia social para realizar el proyecto, eso implica, mayor calidad del proyecto, y proyectos más sostenibles y resilientes en el largo plazo.

- Por el lado del tiempo y costos para la ejecución del proyecto los resultados son ambiguos: Por un lado, al involucrar a más personas, podría requerirse mayor necesidad de diálogo, coordinación y colaboración entre más partes, por lo que podría demorar un poco más la ejecución del proyecto y aumentar los costos.

Por otra parte, cuando los proyectos son apoyados por las comunidades, más rápido se aprueban y más rápido se ejecutan. Por lo que los proyectos APP para los ODS deberían salir más rápido.

Desde el año 2016, América Latina y el Caribe ha logrado al menos 34 proyectos<sup>12</sup> con designación APP para los ODS. Los países que han llevado a cabo estos proyectos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Haití, México y Perú. Algunos ejemplos de estos proyectos se muestran en el recuadro 1.

### Recuadro 1

Casos exitosos de APP para los ODS en América Latina

#### **Sector maní, Agencia de Competitividad Córdoba, Programa Clúster (Córdoba, Argentina)**

El Proyecto Clúster Córdoba pretende lograr impactos sociales y ambientales significativos. Se prevé la generación de empleo y el fortalecimiento de las comunidades locales. El proyecto busca promover prácticas sustentables y la integración de criterios ambientales en las actividades del *cluster*. La iniciativa aspira a contribuir al desarrollo sostenible de la provincia, equilibrando el crecimiento económico con consideraciones sociales y ambientales, buscando la competitividad territorial para el bienestar de la comunidad.

#### **Programa parques industriales verdes (Córdoba, Argentina)**

El programa permite hacer un uso eficiente de los recursos naturales dentro de los parques industriales de la provincia al implementar sistemas productivos sustentables, impulsar la industria verde, aumentar la producción con el uso de nuevas tecnologías, reducir costos y generar empleo de calidad. Se espera que los parques industriales verdes logren un mejor desempeño y diferenciación con la competencia al permitir que sus industrias operen en un entorno adecuado, productivo, seguro y responsable con la comunidad. Se considera que la combinación público-privada genera una simbiosis entre ambas partes, la cual es fundamental para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

#### **Metro ligero, tranvía o VLT Carioca (Río de Janeiro, Brasil)**

El tranvía VLT Carioca forma parte del proyecto urbano Porto Maravilha que tuvo como objetivo revitalizar la región del Porto de Río de Janeiro para albergar la Copa Confederaciones (2013), la Copa del Mundo (2014) y los Juegos Olímpicos (2016). El contrato PPP de VLT Carioca se firmó como contrato separado del Porto Maravilha para la construcción de un nuevo tranvía tecnológico (sin catenaria) con el objetivo de permitir la interconexión de la región portuaria con el centro financiero de Río de Janeiro y Aeropuerto Santos Dumont, de forma rápida, segura y sostenible. Además, esta renovación tuvo como objetivo atraer nuevos residentes y descentralizar la ciudad de Río y promover el turismo en la zona. Sin embargo, la crisis económica de Brasil en 2015 repercutió en el desarrollo de la zona, paralizando las tareas de construcción y afectando la demanda del VLT Carioca, lo que llevó a la administración a incrementar los aportes económicos al proyecto.

#### **Ruta Nacional 27 (entre San José y Caldera, Costa Rica)**

Acceso más rápido y seguro: Ahorro de tiempo de 35 minutos en horas valle y 60 minutos en las horas de mayor congestión, respecto a rutas alternas. Se estima un ahorro anual de combustible de 100 millones de dólares. Las zonas anteriormente aisladas se convirtieron en pueblos conectados, lo que genera 1.500 puestos de trabajo durante la construcción y 500 durante la fase operativa. Además, se desarrollaron nuevos centros logísticos e industriales a lo largo de la Ruta 27 y se lograron diferentes iniciativas de responsabilidad social corporativa en beneficio de las comunidades en el ámbito social, ambiental y educativo.

<sup>12</sup> En 2016: Haití y Brasil (2); Chile (1) + Colombia (indicadores de sostenibilidad); en 2018: Brasil (6), Colombia (1), Costa Rica (1), México (1), Perú (1); en 2019: Brasil (1); en 2021: Brasil, Chile, Haití, México; en 2022: Brasil (2), México (1); en 2023: Argentina (4), Brasil (3), México (1), Perú (1); 2024: Brasil (3). Total: 33 proyectos + Colombia (indicadores de sostenibilidad).

### Telecabinas Kuélap (Nuevo Tingo, Perú)

La necesidad de brindar un adecuado servicio a los turistas que conecte la Fortaleza de Kuléap con el municipio más cercano (Nuevo Tingo) fue un tema que el MINCETUR comenzó a evaluar desde el año 2005. Antes de la implementación del Teleférico de Kuélap, el recorrido del viaje tomaba entre 2 a 4 horas en una carretera en malas condiciones. Se utilizó una APP para construir un recorrido de 4 km de cableado para el teleférico. Además de mejorar la accesibilidad, se fomentó el turismo y el desarrollo económico. La administración se benefició del conocimiento privado, la inversión de capital y resultados mejores que los previstos. Las firmas privadas participaron en un hito, rentable y sustentable proyecto.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de <https://unece.org/ppp/casestudies>.

Es necesario señalar que, desde el año 2000 hasta 2022, se registraron 3.192 cierres financieros de proyectos APP en los países de América Latina y el Caribe, y por otra parte hay 34 proyectos que han alcanzado la designación APP para los ODS. El número de proyectos APP orientados a los ODS como proporción de los proyectos APP tradicionales en la región es un número cercano al 1%<sup>13</sup>. Esta cifra es por el momento muy pequeña para que los proyectos de infraestructura puedan considerarse un pilar importante para el logro de los ODS.

El éxito de los proyectos, públicos, privados o públicos-privados, (a corto, mediano y largo plazo, durante cada etapa del ciclo de vida del proyecto) para contribuir a los ODS depende no solamente de la puesta en marcha de algunos proyectos, sino que se necesita “impulsar una gran cantidad de proyectos transformadores, especialmente en los países de bajos ingresos, para que éstos sean más prósperos y establezcan una nueva agenda que incluya la sostenibilidad de la infraestructura y el compromiso de todas las partes interesadas con el bien público” (UNECE, 2023).

El enfoque APP para los ODS es una herramienta que brinda muchas oportunidades para avanzar hacia el desarrollo sostenible, como cumplir distintos objetivos de inclusión social, mejorar la inequidad, aumentar la resiliencia de los sistemas ante el mayor riesgo de desastres por el cambio climático, transferir conocimientos, competencias, tecnologías y habilidades desde el sector privado al público y a las comunidades locales y por último, migrar desde la economía actual a otra sin emisiones netas de carbono.

La metodología de evaluación tiene por objeto conocer si un proyecto puede calificarse como una APP que da prioridad a las personas y cómo contribuiría a los ODS. Sin embargo, como se menciona en UNECE (2024), la metodología por sí sola no es suficiente para determinar si una APP es el modelo de contratación óptimo para llevar a cabo un proyecto de infraestructura. Es necesario también evaluar una serie de factores de éxito de los países o regiones, como el marco institucional, el clima de inversión y de negocios y la capacidad del gobierno.

### III. Tendencias de la inversión pública y privada en infraestructura y las capacidades institucionales en América Latina y el Caribe

A partir del análisis de más de 2.000 contratos de APP, se encontró que el éxito de los proyectos depende de la existencia de un entorno propicio, eficiente, coherente, creíble y transparente para enviar las señales correctas al sector privado sobre la existencia de un entorno estable para las inversiones a largo plazo. Esto requiere evolucionar hacia un adecuado y coherente programa de APP, con marcos de política, regulatorio y legal, procesos e instituciones sólidas, gestión pública financiera, y amplia gobernanza del programa, que como bloques o componentes críticos permitan asegurar alcanzar los numerosos beneficios de las APP (Sánchez y Chauvet, 2019 y Guasch, 2017).

<sup>13</sup>  $(34/3.192) * 100 = 1\%$ .

## A. Capacidad institucional de América Latina y el Caribe para desarrollar e implementar asociaciones público-privadas eficientes y sostenibles

### 1. Condiciones necesarias para el desarrollo de la infraestructura

Rozas, Bonifaz y Guerra-García (2012), resaltan la importancia de las instituciones relacionadas con los procesos de inversión pública y privada para ampliar la inversión en infraestructura y maximizar su impacto. Estos autores señalan que para fortalecerlas se hace necesario ahondar en los siguientes aspectos:

- **Visión sistémica del desarrollo:** Los recursos públicos para el financiamiento directo de la infraestructura y también para recursos humanos en preparación de proyectos tienen que competir con recursos destinados a diversos sectores (brechas de gasto social, de apoyo directo a la producción, y en las reformas institucionales pendientes). Por ello, mientras más sólida sea la institucionalidad de la planificación, más probable es que se establezca una asignación adecuada y suficiente de los recursos para la inversión y el mantenimiento de la infraestructura básica.
- **Consistencia de las metas y los objetivos de las políticas públicas:** Si bien la planificación económica del desarrollo se ha modernizado y es más flexible y referencial que en las décadas pasadas, sigue siendo un proceso indispensable para fomentar la racionalidad de las decisiones de asignación de recursos públicos.
- **Políticas consensuadas y legitimadas a través de mecanismos de participación y consulta ciudadana:** las políticas públicas orientadas a la creación y mejora de la infraestructura básica requieren de un amplio consenso político en cada país. Por lo que las políticas de promoción de la inversión privada y de conservación requieren estrategias de comunicación y de construcción de consensos específicos particularmente eficaces. La oposición de la opinión pública se ha convertido en una restricción real y operativa, de manera que los esfuerzos por diseñar y poner en práctica estrategias políticas persuasivas respecto de la participación privada se vuelven una prioridad. Del mismo modo, existe una conciencia ambiental y social creciente en las comunidades localizadas en las áreas de influencia de los grandes proyectos de infraestructura. Por tanto, las estrategias de relaciones comunitarias para obtener licencias ambientales o sociales se han vuelto acciones cada vez más importantes para alcanzar los objetivos de las políticas de infraestructura.
- **Fortalecimiento de la gerencia pública:** Acelerar las inversiones de infraestructura requiere fortalecer los recursos humanos del sector público, independientemente de que la política de ampliación de la cobertura y mejoramiento de los estándares de calidad se sustente en la inversión pública, en la inversión privada o en una combinación de ambas. Dicha tarea es compleja y se requiere de experiencias que muchas veces no están disponibles en el sector público y solo se adquieren con el tiempo y la práctica.

### 2. Resultados de Infrascopes 2021/2022<sup>14</sup>

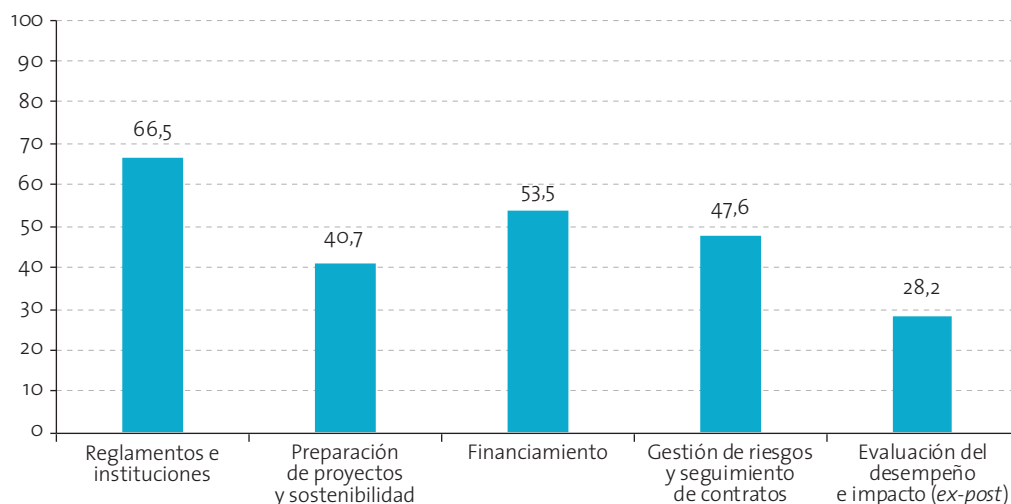
Uno de los diversos documentos que podría servir de apoyo para evaluar los factores del entorno para el éxito de las APP en un país podría ser el Economist Impact (2022) cuyo índice “Infrascopes” mide la capacidad de los países para desarrollar, financiar e implementar infraestructura eficiente y sostenible a través de esquemas de APP.

Los datos para los indicadores cuantitativos se obtienen de *The Economist Intelligence Unit, IJ Global, Infralatam* (<https://www.infralatam.info/>), el Foro Económico Mundial y la base de datos sobre participación pública en infraestructura (PPI) del Banco Mundial. Se construye un indicador general por país más 5 indicadores específicos según 5 áreas o categorías clave, a saber: i) regulaciones e instituciones, ii) Preparación de proyectos y sostenibilidad, iii) Financiamiento y acceso al capital, iv) Gestión de riesgos y seguimiento de contratos, y, v) Evaluación de Desempeño e Impacto (ex-Post) (véase el gráfico 1).

<sup>14</sup> Sobre la base de Economist Impact (2022).

**Gráfico 1**

América Latina y el Caribe: puntajes promedio (0-100) según cinco determinantes del entorno



Fuente: Economist Impact (2022).

Nota: En base al criterio de la autora, un puntaje de 80 y más es “muy bueno”, de 60 a menos de 80 es bueno; de 50 a menos de 60 es “mediocre”; de 30 a menos de 50 es “deficiente”; y, de 0 a menos de 30 es “muy deficiente”.

De acuerdo con los resultados de Infrascopes 2021/22, los países de América Latina y el Caribe han dado pasos significativos hacia la creación de entornos propicios para desarrollar e implementar APP eficientes y sostenibles en infraestructura. De los 26 países incluidos, según su orden de puntuación de mayor a menor (de 100 a 0), 7 países fueron los de mejor desempeño y se catalogan como “desarrollados” (Brasil, Chile, el Uruguay, Colombia, Perú, Panamá y Costa Rica) porque su puntaje presenta valores que van desde 60,7 para Costa Rica hasta 76,3 para Brasil, este puntaje puede considerarse como “bueno”, y por tanto, es factible de mejoras; 12 países tuvieron un desempeño intermedio, los “emergentes” (El Salvador, Guatemala, República Dominicana, México, Jamaica, Honduras, Paraguay, Ecuador, Argentina, Nicaragua, Guyana y Bahamas), variando desde 37,0 para Bahamas hasta 58,1 para El Salvador, este rango de puntajes podría considerarse como “mediocre” y “deficiente”; y 7 tuvieron un desempeño “muy deficiente”, éstos son los países “nacientes” (Haití, Trinidad y Tabago, Bolivia (Estado Plurinacional de), Belice, Barbados, Venezuela (República Bolivariana de) y Suriname), con puntuaciones de 13,9 para Suriname hasta Haití con 27,1.

### 3. Evaluación del desempeño de las APP en América Latina y el Caribe

El camino hacia el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, requiere de una institucionalidad adecuada, una gobernanza eficaz y participativa en todos los niveles, y un estado de derecho a nivel nacional y local para implementar protecciones jurídicas, hacer cumplir las leyes y garantizar el acceso a la justicia (Thacker y otros, 2018).

La necesidad de avanzar en otros factores para el éxito de las APP para los ODS está relacionada con el desempeño de la gobernanza de las infraestructuras en América Latina y el Caribe. En diversos estudios como, por ejemplo, el de KPMG (2021) sobre “Los cambios en infraestructura en América Latina”, se presentan los resultados de entrevistas realizadas en el año 2020 en 15 países de América Latina a funcionarios de alto nivel del sector público, organizaciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros, relacionados con las políticas, adquisiciones, el desarrollo de la infraestructura, de los gobiernos nacionales, gobiernos regionales y municipales.

Cuando se consultó sobre las principales dificultades para invertir en infraestructura, las respuestas se orientaron hacia: i) la carencia de recursos financieros (23% de las respuestas), ii) la ausencia de un plan de infraestructura de largo plazo (17%), iii) la politización de las prioridades de los proyectos de infraestructura (12%), iv) la falta de estabilidad en las políticas

públicas (9%), v) la corrupción o uso indebido de fondos destinados a infraestructura (6%), vi) la falta de habilidades, conocimientos y capacitación de los funcionarios en esta área (6%), vii) la falta de un proceso de adquisición efectivo (5%) y viii) la falta de un marco legal y regulatorio apropiado (5%), entre las más importantes. Estas respuestas fueron similares a las obtenidas diez años antes, luego de la crisis financiera global.

Ante la pregunta sobre los factores que podrían producir la mayor mejora en el desarrollo de infraestructura en sus respectivas jurisdicciones, i) alrededor del 16% de las respuestas señalaron la importancia de despolitizar el proceso de políticas públicas de infraestructura, ii) otro 16% señaló que hace falta una mejor capacitación de los funcionarios del sector público, iii) el 13% señaló que es necesario un mayor uso de modelos APP, iv) el 10% señaló que se necesita una mayor transparencia en la selección de proyectos, v) el 9% señaló la falta de una mejor aclaración del papel de las diferentes agencias gubernamentales en el suministro de infraestructura, vi) cerca del 9% señaló la necesidad del establecimiento de centros de excelencia, y, vii) el 8% señaló la medición de impactos ESG (ambiental, social y de gobernanza, o *environmental, social and governance*, por sus siglas en inglés) más amplios que generan los proyectos.

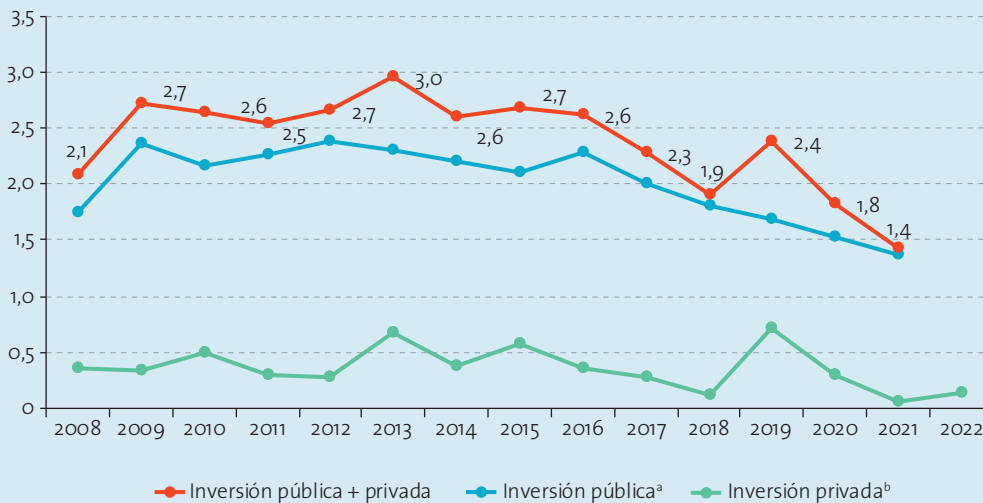
## B. Tendencias recientes de la inversión pública y privada

Desde 2016, en América Latina y el Caribe, la inversión total (pública + privada) en infraestructura cada vez representa una menor proporción del PIB. Después de la importante caída de la inversión total desde 2019, que posteriormente se agudizó por la pandemia del COVID-19 en 2020 y 2021, en 2022 se reanudaron algunos de los compromisos de inversión privada en infraestructura.

La inversión privada en infraestructura ha mantenido siempre niveles más bajos que la inversión pública. Desde 2008 hasta 2021, la inversión privada mediante APP representó aproximadamente un 20% de lo que invierte el sector público. Como se aprecia en el gráfico 2, en el período 2008-2021, la inversión total en infraestructura alcanzó su valor máximo (3% del PIB) en el año 2013 y el más bajo en 2021, con 1,4% del PIB. Gran parte de este declive se debió a la reducción de la inversión pública que mostró una tendencia decreciente desde 2012 con un valor de 2,4% del PIB, y llegó a su punto más bajo en 2021 con un punto porcentual menos, es decir, 1,4% del PIB.

### Gráfico 2

América Latina y El Caribe: inversión en infraestructura por sector, público y privado, 2008-2022  
(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de <https://www.infralatam.info/> y <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>.

<sup>a</sup> Países incluidos en los datos de inversión pública: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

<sup>b</sup> Países incluidos en los datos de inversión privada: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las proporciones del PIB y las tendencias son heterogéneas si se analizan por país. En 2021, los 5 países con los niveles más altos de inversión pública, como porcentaje del PIB, fueron: Nicaragua, con el 5% del PIB; Bolivia (Estado Plurinacional de), el 3,6%; Belice, 3,3%; Perú, 2,6%; y, Paraguay con 2,5%. En 2022, los 5 países con un mayor monto de inversiones privadas fueron Brasil, con un 1,1% del PIB, seguido de Colombia, 0,8%, Perú, 0,7%, el Uruguay, 0,7% y República Dominicana, 0,3%.

### C. Inversión pública y privada por sector de infraestructura

Históricamente, en América Latina y el Caribe el sector público ha invertido principalmente en el sector transporte, seguido de energía, agua y saneamiento y, por último, telecomunicaciones. Mientras que el sector privado en forma de APP ha dado mayor prioridad a las inversiones en energía, seguidas de los sectores de transporte, telecomunicaciones, y en menor medida en APP dedicadas al agua y saneamiento (donde hay más participación estatal) (véase el cuadro 3). La generación, distribución y la transmisión de energía son industrias casi separadas, pero trabajar juntas, y las APP se observan más en generación y distribución de electricidad. En el sector de las telecomunicaciones, normalmente se hace una privatización completa, por ejemplo, en los teléfonos móviles (Straub, 2022).

#### Cuadro 3

América Latina y el Caribe: inversión pública y privada en infraestructura por sector y período  
(Promedios de cada período, en porcentajes del PIB)

	Inversión pública					Inversión privada					
	En porcentajes del PIB				Distribución porcentual	En porcentajes del PIB				Distribución porcentual	
	2008-2021	2019	2020	2021	2008-2021	2008-2022	2019	2020	2021	2022	2008-2022
Transporte	1,127	0,943	0,835	0,774	56,5	0,139	0,198	0,068	0,046	0,079	34,5
Energía	0,442	0,284	0,303	0,206	22,1	0,249	0,499	0,229	0,014	0,053	61,8
Telecomunicaciones	0,137	0,158	0,088	0,095	6,9	0,009	0,013	0,001	0,000	0,000	2,3
Agua	0,291	0,273	0,248	0,212	14,6	0,005	0,001	0,003	0,003	0,007	1,3
Total sectores	1,997	1,679	1,527	1,363		0,403	0,710	0,301	0,063	0,138	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de <https://www.infralatam.info/> y de <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>.

Durante la pandemia del COVID-19, la inversión pública mostró una tendencia a la baja, al caer de 1,7% en 2019 a 1,5% en 2020 y 1,4% en 2021. Esta última reducción se presentó en los 4 sectores de infraestructura, pero se debió mayormente a energía, sector que disminuyó en 32%. La inversión privada se redujo desde 0,71% del PIB en 2019 a 0,3% en 2020, y luego a 0,06% en 2021, para luego ascender a 0,14% en 2022. La mayor reducción de la inversión privada en 2021 se observa en el sector de energía con una caída del 94%, mientras que el mayor ascenso es también gracias al dinamismo de la energía que crece en 270% en 2022 (véase el cuadro 3).

### D. Inversión pública y privada por modo de transporte

En América Latina y el Caribe, tanto el sector público como las inversiones APP están presentes en todos los modos de transporte: carreteras, ferrocarriles, metros, autobuses, puertos y aeropuertos. Las inversiones públicas y privadas en el modo carretera alcanzaron un promedio de 0,07% del PIB entre 2008 y 2021, siendo el modo de transporte al que se destinan los mayores montos de inversión. De acuerdo con el cuadro 4, después del modo carretero, el modo fluvial y marítimo es donde más se invierte, entre 2008 y 2021 se alcanzó una inversión promedio (privada y pública) de 0,031% del PIB. Cabe agregar que el transporte marítimo y fluvial el modo de transporte de carga dominante en América Latina y el Caribe,

y representa casi el 95% del comercio de toda la región<sup>15</sup> (CEPAL, 2019). Las inversiones en ferrocarril alcanzaron solamente el 0,017% del PIB entre 2008 y 2021, siendo el tercer destino de las inversiones en transporte. Por último, el transporte aéreo es el modo al que se dedican los menores montos. Entre 2008 y 2021 entre inversionistas públicos y privados alcanzaron el 0,008% del PIB.

#### Cuadro 4

América Latina y el Caribe: inversión pública y privada en infraestructura de transporte según modo de transporte

(Promedios anuales de cada período, en porcentajes del PIB)

	Inversión pública				Inversión privada						Inversión Pública + Privada	
	En porcentajes del PIB				Distribución porcentual		En porcentajes del PIB				Distribución porcentual	
	2008-2021	2019	2020	2021	2008-2021	2008-2022	2019	2020	2021	2022	2008-2022	Promedio 2008-2021
Carreteras	0,969	0,843	0,735	0,698	88,9	0,070	0,102	0,026	0,045	0,055	65,5	0,071
FFCC	0,036	0,036	0,027	0,025	3,3	0,017	0,067	0,000	0,000	0,010	5,3	0,017
Fluvial y marítimo	0,085	0,041	0,012	0,009	7,8	0,029	0,004	0,010	0,000	0,001	5,8	0,031
Aéreo	0,023	0,023	0,011	0,018	2,1	0,009	0,025	0,031	0,000	0,013	23,4	0,008
Total transporte	1,113	0,920	0,773	0,733		0,124	0,198	0,068	0,046	0,079		0,128

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de <https://www.infralatam.info/> y <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>.

Al diferenciar las inversiones entre sector público y privado, en el periodo 2008-2021, las del sector público han estado concentradas en las carreteras (88,9%), seguido del transporte fluvial y marítimo (7,8%), ferrocarriles (3,3%) y aéreo (2,1%). De similar manera, aunque menos concentradas, durante 2008-2022, las mayores inversiones del sector privado se realizaron en carreteras (65,5%) seguido del transporte aéreo (23,4%), el fluvial y marítimo (5,8%), y ferrocarriles (5,3%) (véase el cuadro 4).

Durante el *peak* de los efectos del período de pandemia por COVID-19, entre 2020 y 2021, las inversiones públicas en transporte se redujeron principalmente en el modo fluvial y marítimo, seguido de los proyectos de ferrocarril y carretero; por el contrario, en el modo aéreo la inversión se multiplicó por más de la mitad. En el sector privado, de 2020 a 2021 hubo contracciones en los modos aéreos, fluvial y marítimo, en carreteras hubo un incremento; de 2021 a 2022, los mayores incrementos se dieron en el modo aéreo, seguido de las inversiones en ferrocarriles y luego en carreteras (véase el cuadro 4).

## E. Inversión privada en infraestructura por zona geográfica

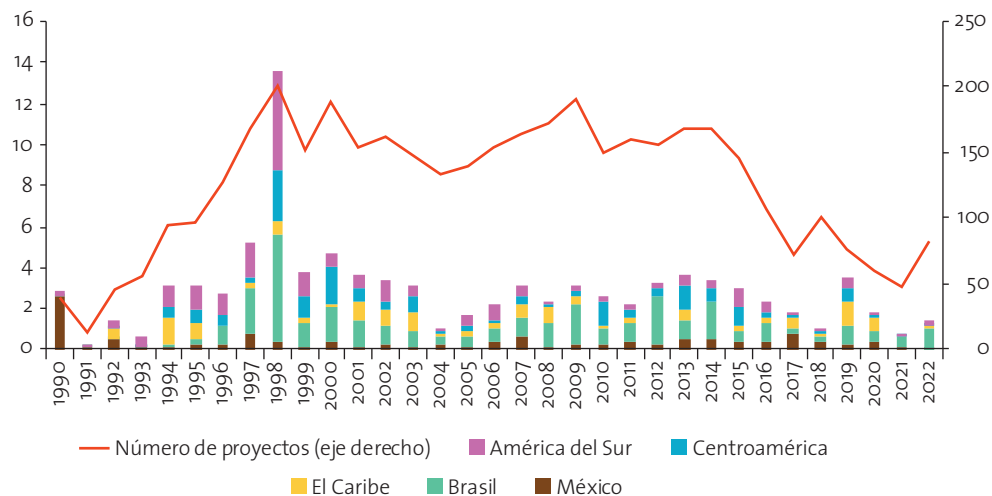
Como fue señalado anteriormente, luego de la reducción de las inversiones debido a la pandemia del COVID-19, la recuperación del sector privado en infraestructura comenzó en 2022. En total, los compromisos de inversión de dicho sector alcanzaron el 0,71% del PIB en 2019, disminuyeron a 0,30 % del PIB en 2020, llegaron a un valor casi nulo de 0,06 en 2021 y comenzaron a recuperarse en 2022, al alcanzar un valor de 0,14% del PIB. A pesar de que los compromisos de inversión no regresaron a los niveles prepandémicos, el número total de proyectos APP en la región aumentó de 47 en 2021 a 82 en 2022, lo cual superó a los 76 proyectos que se observaron en 2019 (véase el gráfico 3).

<sup>15</sup> Alrededor del 70% del comercio mundial (sobre la base de toneladas-kilómetro) se transporta por navegación fluvial o marítima, mientras que el transporte por carretera, ferrocarril y aéreo representan el 22%, 7% y menos del 1%, respectivamente. (ITF, 2023).

**Gráfico 3**

América Latina y el Caribe: inversión privada en infraestructura por zona geográfica y número de proyectos, 1990-2022

(En porcentajes del PIB y número de proyectos)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>.

**Nota:** Países incluidos en los datos de inversión privada: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En los últimos tres movimientos anuales, de 2019 a 2022, se observa lo siguiente, de 2019 a 2020, con excepción de México, todas las subregiones bajaron su nivel de inversiones privadas. La contracción más fuerte se observó en América Central que cayó de 0,66% a 0,11%, México en cambio la incrementó de 0,23 a 0,4%. De 2020 a 2021 todas las subregiones volvieron a bajar su nivel de inversiones incluyendo a México, aunque América del Sur se mantuvo constante en 0,16% del PIB. De 2021 a 2022, con la excepción de México, todas las subregiones aumentaron sus inversiones, América Central mostró el mayor incremento cuando pasó de 0,01% del PIB a 0,04%. Solamente Brasil superó sus niveles prepandémicos en 2022, invirtió el 1,08% del PIB cuando en 2019 había invertido 0,97%. (véase el gráfico 2).

Según el nivel de inversión privada por décadas, Brasil es la zona geográfica que ha tenido mayores compromisos de APP, alrededor de 0,97% del PIB como promedio de 1990-2022, seguido de América del Sur, con 0,67%, América Central con 0,53% y México con 0,38% (véase el cuadro 6). Si se observa la misma variable inversión, ahora como proporción de la población, el mayor porcentaje sigue correspondiendo a Brasil (80,99 dólares per cápita), pero en este caso seguido de México (32,54 dólares per cápita), América del Sur (30,22 dólares per cápita) y América Central (16,38 dólares per cápita) (véase el cuadro 7).

**Cuadro 6**

América Latina y el Caribe: inversión privada en infraestructura por zona geográfica, 1990-2022

(En porcentajes del PIB, promedio de cada período)

	1990-1999	2000-2009	2010-2019	2020-2022	1990-2022
América del Sur	1,23	0,53	0,39	0,22	0,67
Centroamérica	0,68	0,49	0,59	0,05	0,53
El Caribe	0,43	0,53	0,31	0,21	0,40
Brasil	0,99	1,02	0,99	0,72	0,97
México	0,52	0,27	0,40	0,17	0,38

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>.

## Cuadro 7

América Latina y el Caribe: inversión privada en infraestructura por zona geográfica, 1990-2022  
(En dólares corrientes per cápita, promedio de cada período)

	1990-1999	2000-2009	2010-2019	2020-2022	1990-2022
América del Sur	50,12	17,53	24,68	16,92	30,22
Centroamérica	17,46	15,11	16,69	2,13	16,38
El Caribe	25,87	35,31	23,75	35,57	27,96
Brasil	69,39	68,41	99,58	44,12	80,99
México	33,52	27,97	35,32	14,10	32,54

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>.

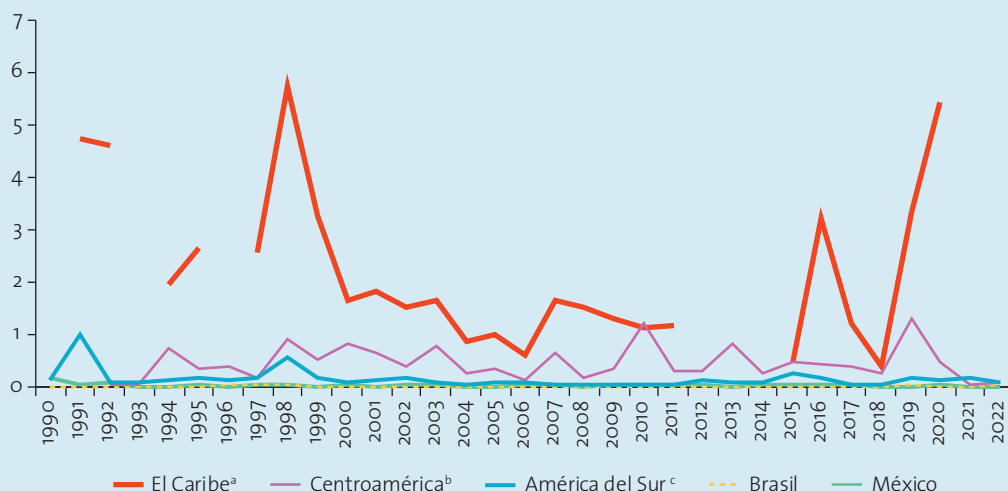
## G. Inversión privada en infraestructura por tamaño de los proyectos según zona geográfica

Los países del Caribe y de América Central presentan el mayor tamaño de los proyectos, en relación con su PIB. En el período 1990-2022 los proyectos alcanzaron un promedio de alrededor del 2,2% por en la primera zona geográfica, y el 0,45% por proyecto en la segunda. El resto de las zonas geográficas tienen un promedio más bajo, 0,15%, 0,03% y 0,01% en América del Sur, México y Brasil, respectivamente. (véase el gráfico 4).

### Gráfico 4

América Latina y el Caribe: tamaño promedio de los proyectos de inversión privada por subregión o país, 1990-2022

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>.

<sup>a</sup> Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Suriname.

<sup>b</sup> Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

<sup>c</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Es probable que los países de América Central y el Caribe cuenten con menos experiencia en proyectos APP, ya que comenzaron con estas iniciativas mucho después que la subregión de América del Sur y México. Adicionalmente, como se vio en los resultados de Infrascopes, 2021/22, las condiciones del entorno no son tan buenas para todos los países. Dentro de América Central, Panamá y Costa Rica sí tienen una buena calificación; pero en cambio, los resultados de El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Haití, van desde mediocre a muy deficiente. En el Caribe, solo Jamaica alcanza una calificación mediocre, el resto (Guayana, Bahamas, Trinidad y Tabago, Belice, Barbados, y Suriname) obtienen resultados que van desde deficiente hasta muy deficiente. Por lo tanto, para algunos países de América Central y el Caribe parece haberse dado un patrón de inversiones, que puede definirse como “proyectos grandes con relación a su PIB, gobiernos con menos años de experiencia en APP y condiciones del entorno poco propicias”.

De acuerdo con la experiencia de distintos países, los pasos previos para llegar a materializar un contrato de APP son extremadamente complejos e implican altos costos, así que se recomienda evaluar para ponderar si vale la pena el gasto. Para todo el procedimiento previo, es recomendable contar con un grupo de expertos en el tema, para lograr un buen estudio y buenos diseños del contrato. Los procedimientos para la contratación de APP son complicados en los países desarrollados, pero en los países menos desarrollados podría ser aún más complejo porque generalmente existe menos capacidad y menos experiencia en el trabajo conjunto entre el sector público y privado, además de las comunidades involucradas y los otros *stakeholders*. La creación de capacidades implica un proceso largo de dedicación de esfuerzos conjuntos entre los diversos actores. En algunos casos, pueden transcurrir décadas antes de que realmente estén en una buena posición para hacer de manera eficiente el tipo de APP que quieren hacer. (Delmon, 2021).

En un inicio, en países con poca experiencia, es recomendable comenzar conociendo el lugar, proponiendo proyectos más simples, tal vez incluso más pequeños, y luego, con el tiempo, se va desarrollando la experiencia. Aunque estas decisiones son complejas ya que es muy difícil gastar tanto dinero para desarrollar capacidades haciendo proyectos pequeños. Es difícil conseguir un buen equilibrio porque los gobiernos se entusiasman más con los grandes proyectos, dado que esto es lo que puede atraer más votos. (Delmon, 2021).

Asimismo, el éxito de cada proyecto de APP depende mucho del trabajo inicial, es decir, del diseño de la obra, del trabajo conjunto entre los *stakeholders*, del proceso de licitación y del detalle de los términos contractuales sobre todas las eventualidades futuras (véase trabajo de Sánchez y Chauvet, 2019). Muchos de los resultados mixtos o los malos resultados de las APP en realidad provienen del hecho de que las autoridades tienen una capacidad muy baja para administrar el contrato, además de los posibles problemas del entorno como la estabilidad macroeconómica y la calidad de las instituciones.

Por otro lado, hacer contratos de muy largo plazo, podría implicar un mayor riesgo, dado que no está claro cómo será el futuro en 20, 25 o 30 años o mucho menos en 50 años. Entre más largo es el plazo, mayores son los desafíos de la planificación, surgen muchos imprevistos, y las contingencias pueden ser mayores, por lo que los fundamentos del contrato deberían contener cláusulas para adaptarse a dichas contingencias. Si el contrato se enfoca mucho en el corto plazo, con poco énfasis en las contingencias de mediano y largo plazo, se puede estar creando un gran riesgo fiscal que puede ser muy difícil de manejar en el futuro. Esta advertencia es importante también para el sector privado ya que puede tender a ser muy “cortoplacista” (Straub, 2022).

## IV. Principales hallazgos y reflexiones finales

Al invertir en proyectos de infraestructura, el sector público usualmente busca entregar servicios que sean sostenibles, accesibles, asequibles, equitativos y resilientes, y que al mismo tiempo sean compatibles con la eficiencia económica y la sostenibilidad fiscal. El enfoque APP para el desarrollo sostenible busca elevar el estándar de los proyectos tradicionales para que éstos aumenten sus impactos positivos y reduzcan los negativos por medio de una mayor participación de las partes involucradas; el aumento del acceso a los servicios esenciales y mayor equidad; eficacia económica y sostenibilidad fiscal; sostenibilidad ambiental y resiliencia; y a su vez, los proyectos deben ser replicables.

Las tendencias recientes de la inversión en infraestructura muestran que desde 2016, en América Latina y el Caribe, la inversión total en infraestructura, pública más privada, ha tenido una tendencia decreciente con respecto al PIB. Desde 2008 a 2021, las inversiones totales en infraestructura en la región han estado concentradas en transporte y energía, dedicando montos de alrededor del 53% y 29% del PIB, respectivamente; seguidas de las inversiones en agua y saneamiento y telecomunicaciones, 12% y 6%, respectivamente. Dentro del transporte, la carretera es el modo al que se destinan los mayores montos de inversión total, seguido del transporte fluvial y marítimo, el ferrocarril y el aéreo.

El sector público ha invertido principalmente en el sector transporte y luego en energía, agua y saneamiento y, por último, en telecomunicaciones. Mientras que el sector privado en forma de APP ha dado mayor prioridad a las inversiones en energía, seguidas del transporte, telecomunicaciones, mientras que hay poca participación de las APP dedicadas al agua y saneamiento (donde sí hay más participación estatal).

Dentro del desempeño por región, Brasil es la zona geográfica que ha implementado un mayor número de APP, medido tanto con relación a su PIB como respecto a su población. En el caso de América Central y el Caribe, si bien estas subregiones muestran los menores porcentajes de inversión, en promedio, los proyectos son de mayor tamaño medido como porcentaje del PIB, y a su vez, estos países parecen tener, en su mayoría, menos experiencia en proyectos APP, lo que, sumado a contratos de muy largo plazo, podrían eventualmente comprometer la sostenibilidad fiscal y aumentar los riesgos de los proyectos de infraestructura.

Del diagnóstico se puede inferir que, en América Latina y el Caribe, los países tienen dos grandes desafíos:

- i) El fortalecimiento de las capacidades institucionales, incluidos los marcos de política, regulatorio y legal, la estabilidad en las políticas públicas, la seguridad jurídica, el respeto al cumplimiento de los contratos, la planificación de largo plazo, las dificultades para obtener el financiamiento necesario, la escasez de recursos humanos capacitados en el sector público, los problemas de estimación de demanda e ingresos, entre diversos elementos que son parte del entorno necesario para las inversiones.
- ii) El aumento de la inversión en infraestructura con un gran número de buenos proyectos, que se acerquen cada vez más al enfoque del Desarrollo Sostenible, sean éstos de inversión privada o inversión pública, lo cual implica alejarse del modelo de proyectos tradicionales y adaptarse a las APP orientadas a la Agenda 2030.

Uno de los grandes resultados esperados de las APP para los ODS es que el proyecto genere ganancias para todos (Estado, comunidades, privados), y que el impacto medioambiental sea el menor posible. Hay que tomar en cuenta que “los proyectos se articulan dentro de espacios territoriales, en donde existen comunidades que disponen de un capital social y una cultura que afectan sus dinámicas de vida. De aquí la importancia de la participación de la población, para alinear distintos intereses y voluntades, lo que reduce la probabilidad de futuros conflictos”<sup>16</sup>. Las APP que no logran comprometer de manera significativa a las partes involucradas a lo largo de vida del proyecto corren el riesgo de que el proyecto fracase; por ejemplo, pueden no darse cuenta de eventuales cambios demográficos, culturales, socioeconómicos, medioambientales, políticos y de otro tipo que se producen en la comunidad y que pueden afectar al éxito de las APP.

Así, a la vez que se refuerza el éxito de la ejecución y operación de los proyectos gracias a un mayor compromiso y alineamiento de los actores involucrados en los mismos, se contribuye a la formación de capital social. Los APP para los ODS no solo inciden en la formación de capital social, sino también a la sostenibilidad global al fortalecer el capital natural, humano y económico. Este último incluye los activos fijos tangibles, como maquinaria, edificios, carreteras, puertos y aeropuertos, los que contribuyen al mantenimiento del capital natural si el proyecto cuida los ecosistemas, y a la formación de más capital natural si el proyecto también incorpora infraestructura verde. Asimismo, los activos de infraestructura contribuyen al acceso a la educación, la capacitación en el trabajo y la salud de la población.

Finalmente, las APP parecen tener un gran potencial para lograr una “adecuada” entrega de servicios de infraestructura (servicios que se encuentren “disponibles” en la cantidad y en el momento requerido, con los niveles de calidad preestablecidos), y también para ofrecer una mejor relación calidad-precio que las formas más tradicionales adquisición de activos o prestación de servicios (VpD o *value for money*, en inglés).

No obstante, es preciso que los países desarrollen sus capacidades para ejecutar proyectos de infraestructura y servicios públicos mediante un esfuerzo inicial de trabajo colaborativo entre los diversos actores, lo cual implica un proceso largo, multidimensional, multisectorial y cuidadoso que requiere comenzar con mucha cautela, con proyectos simples, no tan grandes y tampoco de muy largo plazo, para reducir los riesgos de todo proyecto. De acuerdo con UNECE (2022), “es un error pensar que es una *misión imposible* lograr una cartera de

<sup>16</sup> Curso de Evaluación multicriterio, ILPES, 2024. <https://elearning.cepal.org/moodle/>.

proyectos en países con conocimientos muy limitados. Por el contrario, con los enfoques adecuados, la ejecución de proyectos se puede lograr con éxito en un período de tiempo relativamente corto”. Asimismo, es importante que los países orienten su experiencia hacia infraestructuras que contribuyan al desarrollo sostenible, que aumenten la productividad del país, que promuevan una mayor inclusión y resiliencia, con el fin último de mejorar el bienestar humano.

## V. Bibliografía

- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2015), Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia, Corporación Andina de Fomento, Bogotá, julio [online] <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>.
- Cavallo, Eduardo, Andrew Powell y Tomás Serebrisky (2020), De estructuras a servicios: el camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cavallo, Eduardo y Andrew Powell (2018), Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2018, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cipoletta Tomassian, Georgina (2015), “Financiamiento de la infraestructura para la integración regional: Alternativas para América del Sur”, en serie Financiamiento para el Desarrollo, No. 259 (LC/L.4128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39839-financiamiento-la-infraestructura-la-integracion-regional-alternativas-america>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2024), Edición Especial 75 Años: Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, Revista CEPAL no. 141, Santiago de Chile, Naciones Unidas, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/revista-cepal/141>.
- \_\_\_\_ (2023), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2019), Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/20-P), Santiago, 2019 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44918-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2019-adverso-contexto>.
- Delmon, Jeffrey (2021), “Can Public-Private Partnerships Deliver on our Infrastructure Needs?”, Infrastructure podcast series, December, World Bank.
- Economist Impact (2022), Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2021/22 Infrascopes, New York, NY. [en línea] <https://impact.economist.com/projects/infrascopes/evaluating-the-environment-for-public-private-partnerships-in-latin-america-and-the-caribbean/>.
- Guasch, J. L. (2017), “Procurement and renegotiation of Public Private Partnerships in infrastructure. Evidence, typology and tendencies”, parte 4, capítulo 11, en Piga, G. y Tatrai, T. (2017), Law and Economics of Public Procurement Reforms, Taylor & Francis Group, pág. 199-223.
- International Energy Agency (IEA) (2020), World Energy Outlook 2020, France, October.
- International Transport Forum (ITF) (2023), ITF Transport Outlook 2023, OECD Publishing, Paris [en línea] <https://doi.org/10.1787/b6cc9ad5-en>.
- KPMG (2021), Los cambios en infraestructura en América Latina: Perspectivas del sector público, Brasil, enero [en línea] [https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pe/pdf/kpmg\\_cambios\\_infraestructura\\_AmericaLatina.pdf](https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pe/pdf/kpmg_cambios_infraestructura_AmericaLatina.pdf).
- Lardé, Jeannette (2023), “Inversiones de la minería en infraestructura multipropósito: el caso de la infraestructura hídrica”, conversatorio en taller, 15-16 de marzo, Santiago de Chile, CEPAL [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/expertos-analizan-experiencias-inversiones-infraestructura-hidrica-multiproposito-proyectos>.
- OECD (2024), Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure, OECD Legal Instruments OECD/LEGAL/0460, [en línea] <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/recommendation/#:~:text=The%20Recommendation%20on%20the%20Governance,making%20processes%20in%20infrastructure%20investment>.

- \_\_\_\_ (2015), Towards a Framework for the Governance of Infrastructure, Public Governance and Territorial Development Directorate, September [en línea] <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Towards-a-Framework-for-the-Governance-of-Infrastructure.pdf>.
- Rozas Balbontín, Patricio, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García (2012), *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial* (LC/G.2505-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, enero [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27858/S1100447\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27858/S1100447_es.pdf).
- Saade Hazin, Miryam y Roberto Constantino (2024), “Financiamiento de la infraestructura para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, en serie Comercio Internacional, No. 176 (LC/TS.2023/172), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69040-financiamiento-la-infraestructura-desarrollo-sostenible-america-latina-caribe>.
- Sánchez, Ricardo J. y Jeannette Lardé (2020), “Las Asociaciones Público Privadas bajo la mirada de “Primero las personas””, Boletín FAL 383, número 7 / 2020 CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46625-asociaciones-publico-privadas-la-mirada-primero-personas>.
- Sánchez, Ricardo J. y Pablo Chauvet (2019), “Contratos de concesión de infraestructura: incompletitud, obstáculos y efectos sobre la competencia”, Serie Comercio Internacional, N° 150 (LC/TS.2019/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45055-contratos-concesion-infraestructura-incompletitud-obstaculos-efectos-la>.
- Sánchez, Ricardo J. y otros (2017), “Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 187 (LC/TS.2017/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43134-inversiones-infraestructura-america-latina-tendencias-brechas-oportunidades>.
- Straub, Stéphane (2022), “When Do Public-Private Partnerships Work Well?”, Infrastructure podcast series, April, World Bank.
- Thacker y otros (2018), *La infraestructura como base del desarrollo sostenible (Infrastructure: Underpinning Sustainable Development)*, UNOPS, Copenhague (Dinamarca).
- UNECE (2024), *UNECE PPP and Infrastructure Evaluation and Rating System (PIERS): An Evaluation Methodology for the SDGs User’s Guide to the Self-Assessment Tool*, February [en línea] <https://unece.org/sites/default/files/2024-02/English%20-%20User%20Guide%20-%20PIERS%20Self-Assessment%20Tool.pdf> y <https://unece.org/ppp/em>.
- \_\_\_\_ (2022), *Guiding Principles on Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals*, ECE/CECI/WP/PPP/2022/7 December, Geneva [en línea] [https://unece.org/sites/default/files/2023-06/ECE\\_CECI\\_WP\\_PPP\\_2022\\_07-en.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2023-06/ECE_CECI_WP_PPP_2022_07-en.pdf) y <https://unece.org/ppp/products>.
- \_\_\_\_ (2012), “Training module, Introduction to Public-Private Partnerships: Can public-private partnerships improve infrastructure and deliver better public services?”, [en línea] <https://unece.org/DAM/ceci/images/ICoE/Introductionppp.pdf>.
- UNECE/Eurostat/OECD (2012), “Draft Report of the Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development”, December [en línea] [https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/sustainable\\_development/2012/Report\\_on\\_measuring\\_sustainable\\_development\\_Dec\\_2012\\_-\\_for\\_consultation.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/sustainable_development/2012/Report_on_measuring_sustainable_development_Dec_2012_-_for_consultation.pdf).
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2021), *International good practice principles for sustainable infrastructure*, Nairobi.
- World Economic Forum (WEF) (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*, Geneva.
- Zabala Chevero, 2015 [en línea] [https://www.contratacionpublica.mx/static/articulos/asociaciones-publico-privadas/01.\\_Apuntes\\_Asoc\\_Pub-Priv.pdf](https://www.contratacionpublica.mx/static/articulos/asociaciones-publico-privadas/01._Apuntes_Asoc_Pub-Priv.pdf).

## VI. Publicaciones de interés



*Boletín FAL N° 389*

### Invertir en infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva para la recuperación económica

Jeannette Lardé

Este documento presenta la situación y los desafíos de las inversiones en infraestructura en América Latina y el Caribe teniendo como referencia el entorno global, y se exponen algunos elementos a considerar sobre el comportamiento de las inversiones en 2020 y se presentan las perspectivas para el año 2021. Asimismo, se resumen algunos de los paquetes de estímulo presentados por los países para la recuperación ante la crisis económica debido al COVID-19. También se destaca la necesidad de incorporar criterios de infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva para dotar de mayor dinamismo a la reactivación económica, reducir algunas brechas estructurales y potenciar a su vez el crecimiento económico de largo plazo.

Disponible en:

[Español](#)

[Inglés](#)



*Boletín FAL N° 383*

### Las Asociaciones Público Privadas bajo la mirada de "Primero las personas"

Ricardo Sánchez,  
Jeannette Lardé

Dentro de los problemas estructurales que obstaculizan un desarrollo más pleno en América Latina se encuentra la escasez de inversiones en infraestructura. Desde los años 80, cuando la inversión pública en infraestructura económica dejó su casi total supremacía, la inversión privada ha asumido un rol importante, que en algunos momentos alcanzó a alrededor de la mitad del total. Tales inversiones, principalmente toman la forma de contratos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada (APP).

El éxito de las iniciativas APP tradicionales para la provisión de servicios de infraestructura y su financiamiento, ha sido variado, encontrándose diversos claroscuros con respecto a su desempeño y a los servicios que han provisto. A la luz de la importancia que las APP han ido asumiendo, es relevante que los diversos problemas encuentren un curso de solución que haga más eficaz su aporte al desarrollo. En este artículo se analiza el enfoque de "Primero las Personas" para la consideración del futuro de las APP en América Latina y en el Caribe, lo cual es posible hacerlo al ponerlas al amparo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Disponible en:

[Español](#)

[Inglés](#)