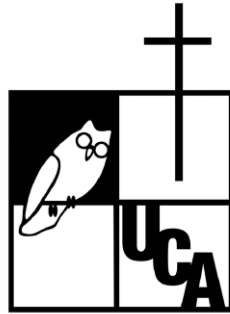


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS



ANÁLISIS DE ASOCIO PÚBLICO PRIVADO: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:
SAMUEL CÓRDOVA MOREIRA
IVONNE ELIZABETH ELÍAS MORALES
JORGE ALEXANDER FLORES GUERRA
RAFAEL EDGARDO MARTÍNEZ VALLE

ANTIGUO CUSCATLÁN, OCTUBRE DE 2020

RECTOR
ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S. J.

SECRETARIA GENERAL
SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
JOSÉ RICARDO FLORES PÉREZ

DIRECTOR DE LA CARRERA LICENCIATURA EN ECONOMÍA
JOSÉ ALEJANDRO ÁLVAREZ RAMÍREZ

DIRECTORA DEL TRABAJO
SANDRA MARIELOS GARCÍA LANDAVERDE

LECTOR DEL TRABAJO
GERARDO DE JESÚS OLANO MÁRQUEZ

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES	1
1.1. Marco económico.....	1
1.1.1. Economía preclásica	1
1.1.2. Economía clásica y sus críticos.....	2
1.1.3. Economía neoclásica	5
1.1.4. Economía moderna	6
1.2. Desarrollo sostenible y economía.....	7
1.3. Resumen.....	10
CAPÍTULO II: ACTORES E IMPACTO GLOBAL DE LOS APP	11
2.1. ¿Qué son los APP?.....	11
2.2. Objetivos de los APP.....	13
2.2.1. Económicos.....	13
2.2.2 Sociales.....	14
2.3 ¿Quiénes participan en el funcionamiento de los APP?	16
2.3.1. Actores internacionales	17
2.3.2. Organismos públicos	18
2.4. Áreas de interés	20
2.4.1. Agricultura	20
2.4.2. Educación	21
2.4.3. Salud.....	22
2.4.4. Tecnología de información y comunicación (TIC)	23
2.4.5. Municipales	23
2.4.6. Energía.....	24
2.4.7. Turismo	24

2.4.8. Transporte.....	25
2.4.9. Agua y saneamiento.....	25
2.5. Experiencia APP	26
2.5.1. Europa.....	26
2.5.2. Asia	27
2.5.3. Oceanía.....	28
2.5.4. África.....	28
2.5.5. América.....	29
2.5.5.1. Estados Unidos y Canadá	29
2.5.5.2 América Latina y el Caribe.....	30
2.6. Resumen.....	32
CAPÍTULO III: APP EN EL SALVADOR.....	35
3.1 Formulación de los APP en El Salvador	35
3.1.1. Definición	37
3.1.2. Objetivos de los APP en El Salvador.....	38
3.1.2.1. Económicos.....	39
3.1.2.2. Sociales.....	39
3.2. Grupos participantes en la implementación.....	40
3.2.1. Actores internacionales	40
3.2.2. Organismos públicos	43
3.3. Áreas de interés en El Salvador	46
3.4. Experiencias de APP en El Salvador.....	47
3.5. Resumen.....	50
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	53
4.1. Conclusiones.....	53
4.2. Recomendaciones.....	56
4.2.1. Mecanismo de evaluación y generación de la cartera de inversiones de los APP ...	56

4.2.1. Importancia de la inversión local.....	57
4.2.3. El riesgo cobros excesivos	58
BIBLIOGRAFÍA.....	59
ANEXOS.....	65
Anexo 1. Fórmula de valor por dinero (VPR).....	65
Anexo 2. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) relacionados a los APP	67
Anexo 3. Participación de actores para la formación de una política económica.....	69
Anexo 4. Modelos de regresión lineal simple y múltiple por medio de mínimos cuadrados ordinarios (MCO).....	70
Anexo 5. Base de datos para la elaboración de la relación entre la cantidad de APP e IDH por país (2019).....	73
Anexo 6: Resumen de criterios de evaluación de un APP en El Salvador	75
Anexo 7. Cartera de inversiones para proyectos APP en El Salvador 2020	76
Anexo 8. Alineación ODS en El Salvador 2019	79

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Funciones de los privados en el desarrollo de APP	12
Tabla 2. Contratos que no son APP.....	13
Tabla 3. Responsabilidades institucionales: implementación.....	19
Tabla 4. Índice Infrascope en países de Centroamérica (2019).....	42
Tabla 5. Concesión de proyectos no APP en El Salvador (1998-2019)	47
Tabla 6. Asocios Público-Privados en El Salvador: Oportunidades y riesgos	56

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Relación entre el IDH y el número de APP a nivel global (2019).....	32
Gráfico 2. Flujos netos de inversión extranjera directa por sector económico receptor en millones de \$US (Trimestre I/2010 al I/2020).	54
Gráfico 3. Crecimiento de PIB (% anual) de El Salvador (2009-2019).....	55

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Resumen cronológico de la formación de la LEAPP en El Salvador	41
Diagrama 2. Proceso general de la formación de un proyecto de APP en El Salvador.....	43
Diagrama 3. Descripción de las fases de un proyecto de APP por parte de PROESA en El Salvador.....	45

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<i>ADB**</i>	Banco Asiático de Desarrollo
<i>ALC</i>	América Latina y el Caribe
<i>AMSS</i>	Área Metropolitana de San Salvador
<i>ANDA</i>	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
<i>API</i>	Apuesta por Inversiones
<i>APP</i>	Asocios Público Privados
<i>BID</i>	Banco Interamericano de Desarrollo
<i>BM</i>	Banco Mundial
<i>CEPA</i>	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
<i>CEPAL</i>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<i>CITEL</i>	Comisión Internacional de Telecomunicaciones
<i>CONASAV</i>	Consejo Nacional de Sustentabilidad y Vulnerabilidad
<i>CSJ</i>	Corte Suprema de Justicia
<i>DAPP</i>	Dirección de Asocios Público Privados
<i>DH</i>	Desarrollo humano
<i>DS</i>	Desarrollo sostenible
<i>FAO**</i>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<i>FMI</i>	Fondo Monetario Internacional
<i>FOMILENIO</i>	Fondos del Milenio
<i>GOES</i>	Gobierno de El Salvador
<i>ICE</i>	Institución contratante del estado
<i>IDH</i>	Índice de desarrollo humano
<i>IED</i>	Inversión extranjera directa
<i>IFC**</i>	Corporación Financiera Internacional
<i>IFI</i>	Instituciones financieras internacionales
<i>IISD</i>	Institute for Sustainable Development
<i>ISSS</i>	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
<i>IVA</i>	Impuesto al valor agregado
<i>LACAP</i>	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
<i>LEAPP</i>	Ley Especial de Asocios Público-Privado
<i>MARN</i>	Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales

<i>MCC</i>	Millennium Challenge Corporation
<i>MCO</i>	Mínimos cuadrados ordinarios
<i>MIPYME</i>	Pequeña y mediana empresa
<i>MOP</i>	Ministerio de Obras Públicas
<i>MOPTVDU</i>	Ministerio de Obras Públicas y de Transporte
<i>ODS</i>	Objetivos de desarrollo sostenible
<i>OFAPP</i>	Oficina Fiscalizadora de Asocios Público-Privados
<i>OMR</i>	Organismo de mejora regulatoria
<i>OMS</i>	Organización Mundial de la Salud
<i>OPT</i>	Obra Pública Tradicional
<i>PACP</i>	Plan de Acción Conjunto de Países
<i>PAE</i>	Programa de Ajuste Estructural
<i>PFG**</i>	Asocio para el Crecimiento
<i>PIB</i>	Producto Interno Bruto
<i>PPP/P3</i>	Public-Private Partnerships
<i>PRISMA</i>	Programa Regional de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
<i>PROESA</i>	Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
<i>SICA</i>	Sistema de Integración Centroamericana
<i>TIC</i>	Tecnología de información y comunicación
<i>UCA</i>	Universidad Centroamericana Jose Simeón Cañas
<i>UES</i>	Universidad de El Salvador
<i>UNESCO**</i>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<i>USG**</i>	Gobierno de los Estados Unidos

ABREVIATURAS

<i>a. C</i>	Antes de Cristo
<i>art.</i>	Artículo
<i>d. C</i>	Después de Cristo
<i>pág.</i>	Página

** por sus siglas en inglés.

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los 80, el sistema económico internacional experimentó un cambio sin precedentes, tornado al neoliberalismo en América Latina e impulsado por las instituciones financieras internacionales (IFI); tales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para El Salvador se planteaba como necesario un cambio de modelo para reactivar la economía, es que significó la transformación del modelo de sustitución de importaciones (ISI) a un modelo basado en los lineamientos de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) durante la década los 90 (Departamento de Economía, 2011, pág. 2).

Bajo el contexto neoliberal se prioriza la iniciativa privada como una reasignación del papel del Estado en la economía. Por ello, bajo la premisa de ineficiencia de las empresas públicas los gobiernos en turno se decantaron por la privatización de los servicios estatales como la electricidad, telecomunicaciones, banca, entre otros.

Sin embargo, los esfuerzos realizados en El Salvador no han tenido los efectos esperados. Según datos publicados por el Banco Central de Reserva (BCR), el neoliberalismo ocasionó un estancamiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 1.9%, en promedio, desde el año 1995, una balanza comercial deficitaria y un nivel de endeudamiento del 76% en comparación al PIB en 2019.

Así mismo, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 2011) menciona que uno de los mayores retos que enfrenta El Salvador en la actualidad, es el aumento de la competitividad, así como el desarrollo económico y social. Ante la limitación del sector público para enfrentar los anteriores retos, desde 1990 se ha identificado por parte de grupos empresariales la intervención en servicios públicos; para hacerlos más eficientes y provechosos para la sociedad por medio de los mecanismos de inversión.

Por ello, los socios público-privados (APP) componen un acuerdo legal que formaliza la relación entre el sector público y el privado, a través de un contrato a largo plazo en el que se define el papel que cada sector jugará para la provisión de infraestructura, bienes y servicios públicos, y la forma en que se compartirán los recursos, beneficios y riesgos.

En 2015 con el lanzamiento de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, y bajo la idea de Desarrollo Sostenible (DS); nacen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), donde se

considera que los APP son una importante herramienta de los Estados para cumplir y alcanzar nuevos estadios de desarrollo, que incluyan el mejoramiento de las condiciones de vida de todas las generaciones presentes y futuras. Por lo cual, el planteamiento del problema se basa en cómo los APP influirían al cumplimiento de los ODS en El Salvador; a partir de la hipótesis de trabajo de que este mecanismo no estaría contribuyendo a los ODS.

Entonces, bajo esta premisa nace este estudio, con el objetivo general de investigar los posibles retos y oportunidades de la política de APP aplicada en El Salvador, especialmente en el marco del Desarrollo Sostenible (DS) y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Considerando que el propósito último de la economía es el de contribuir al desarrollo social, y con miras a un enfoque integral que considere el crecimiento económico, la equidad social, y preservación del medioambiente.

Además, como objetivos específicos se analizará el funcionamiento de los APP alrededor del mundo, incluyendo el caso de El Salvador. En primer lugar, se hará un recorrido en el marco jurídico para explicar su funcionamiento y sus posibles impactos a los ODS; identificando las posibles oportunidades y riesgos en su implementación.

Por lo tanto, en el capítulo I se explora el origen teórico de la idea de asociación entre la propiedad público y privados; desembocando en un recorrido histórico de los enfoques del desarrollo que dieron origen al DS y los ODS. Para el capítulo II, se ahondará en la aplicación de los APP, su definición, sus objetivos económicos y sociales; quiénes son los actores que participan en la implementación y algunas experiencias alrededor del mundo, valorando puntos a considerar para su implementación.

Posteriormente, en el capítulo III, se indaga en la implementación de los APP en El Salvador, según su Ley específica, los alcances y el potencial que presentan actualmente los APP en el país, así mismo los actores que participan, y las iniciativas implementadas y en ejecución. Finalmente, en el capítulo IV se expondrán las oportunidades y riesgos de los APP, las conclusiones y posibles recomendaciones para contribuir al mejoramiento de esta nueva política en El Salvador.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES

En este capítulo se explorará la evolución de la historia del pensamiento económico entre el sector público y los privados en distintas etapas como la economía preclásica, clásica, neoclásica y moderna. Luego se explorará la evolución de los enfoques de desarrollo, hasta llegar al Desarrollo Sostenible (DS), con el objetivo de relacionar este último enfoque con las posibles alianzas público-privados.

1.1. Marco económico

1.1.1. Economía preclásica

La Economía preclásica, abarca pensadores e idealistas antes del surgimiento de la Economía como una ciencia social. Por lo cual, en este apartado se recorrerá desde la Antigua Grecia, patristicos, escolásticos, mercantilistas y finalizará con los fisiócratas; con la finalidad de identificar autores preclásicos que exploran la relación histórica entre sectores público y privado en la actividad económica.

Comenzando por Platón, discípulo de Sócrates quien manifiesta una temática que desde la Antigua Grecia (1200 a.C. hasta el 146 a. C.) se encuentra en discusión. Este autor expone sobre la relación entre la propiedad pública y privada, la cual se ha transformado por los siglos. Según Platón, la existencia de la propiedad común para los gobernantes, filósofos y soldados era importante, pues esto evitaría conflictos entre propiedades individuales, la desatención de la administración de la Polis¹, y finalmente, evitaría de esa manera la timocracia². Por su parte, Aristóteles criticó a su maestro, puesto que, según él la propiedad privada era más productiva e incentiva la actividad económica por naturaleza. (Landreth & Colander, 2002)

Durante la Edad Media, en sus inicios aparecen los patristicos (siglo I-VII d. C.) que apoyaban la idea de la propiedad comunitaria, pues esta se ajustaba a la ley natural y a los escritos cristianos. Los escolásticos (XI-XVI d. C.), bajo su máximo representante, Santo Tomás de Aquino adaptó los escritos de Aristóteles y pudo justificar que la *“propiedad privada no era contraria a la ley natural”*, sino complementaria, en cuanto que se exponía: *“estar desnudo era conforme a la ley natural y que la ropa era una añadidura a la ley natural y que se había ideado para beneficiar al hombre”* (Landreth & Colander, 2002, pág. 35). Además, justificó que la

¹ *“En la antigua Grecia, Estado autónomo constituido por una ciudad y un pequeño territorio”* (Real Academia Española, s.f.)

² *“Gobierno en que ejercen el poder los ciudadanos que tienen cierto nivel de renta”* (Real Academia Española, s.f.)

propiedad privada contribuye al orden social y garantiza la paz, debido a que cada persona tiene lo que necesita y merece.

Todo lo anterior es clave para el desarrollo de la relación entre lo público y privado, ya que, si bien Aristóteles menciona la importancia de la propiedad privada para una buena vida; Santo Tomás Aquino va más allá al exponer que tanto la propiedad común como la privada pueden llegar a convivir juntas (Landreth & Colander, 2002). De tal forma, sí la propiedad privada es manejada como un complemento, entonces es posible que sea acompañada por la propiedad pública en alcanzar un beneficio. Esta idea es de vital importancia para el desarrollo histórico entre la relación público-privada.

Por otra parte, los mercantilistas y fisiócratas generan otro tipo de discusiones, que pueden ser abordadas para la relación de lo público y privado. Los primeros se enfocan en la generación de riqueza basada en la tenencia nacional de metales preciosos. Mientras los segundos se concentran en las discusiones del orden natural, abriendo el debate sobre la intervención del Estado en ámbitos económicos (Landreth & Colander, 2002).

Cualquiera sea el caso, durante este periodo del desarrollo de los mercantilistas y fisiócratas se genera una evolución notable entre el nacimiento de los nuevos estados, similar a la propiedad pública y una maduración con respecto a la propiedad privada (Landreth & Colander, 2002). Lo que este avance causaría es el resurgimiento de un nuevo entorno económico que llevaría a nuevamente a la discusión entre las relación pública y privados.

1.1.2. Economía clásica y sus críticos

Con respecto a esta etapa de la historia, la Economía se convierte en una ciencia social. Al mismo tiempo, con el nacimiento de la escuela clásica, se retornó a la discusión entre la relación de lo público y privados. Esto a su vez se derivó en aportes y críticas de parte de autores como J.S. Mill y Karl Marx.

Con relación a Adam Smith (1723-1790), este autor explica las relaciones entre libertad económica y política, sobre la propiedad privada. Estas libertades están fundamentadas en individuos guiados por dos motivos: primero por el interés personal, y segundo, por la preocupación de sus actos hacia los demás (Landreth & Colander, 2002). Estas motivaciones serían las que guiarían al individuo a moldear la manera de su actuación dentro de los mecanismos económicos.

Con respecto al ámbito público³, Smith mencionaba que estos servicios son exclusividad del Estado; ya que las entidades suministradoras de servicios sociales no deben ser de propiedad privada; inclusive advierte sobre el interés propio que tendrían los empresarios en aumentar su tasa de ganancia. Por tanto, *“cualquier propuesta de una nueva ley o regulación comercial que provenga de esta categoría de personas debe siempre ser considerada con la máxima precaución, y nunca debe ser adoptada sino después de una investigación prolongada y cuidadosa”* (Smith, 1776, pág. 195).

Además, Smith agrega las consecuencias que traería la relación pública con los privados, exponiendo que de estas ideas: *“...provenirá de una clase de hombres cuyos intereses nunca coinciden exactamente con los de la sociedad, que tienen generalmente un interés en engañar e incluso oprimir a la comunidad, y que de hecho la han engañado y oprimido en numerosas oportunidades”* (Smith, 1776, pág. 195). En otras palabras, Smith niega el hecho que las empresas privadas puedan adquirir o administrar servicios públicos, basándose en que la lógica y finalidad de ambas propiedades son distintas. Por un lado, la propiedad privada se basa el interés propio de acumular capital, mientras que la propiedad pública se basa en la idea de brindar un servicio común a una población, incompatible para la generación de riqueza.

Con respecto a David Ricardo (1772-1823), en su estudio sobre leyes que determinan la distribución de la renta o el avance de las ventajas comparativas, reafirma y fortalece la postura con respecto a que el Estado no debe intervenir en la economía (bajo la lógica del *laissez faire*) y defiende el derecho a la propiedad privada como una herramienta para la generación riqueza (Brue & Grant, 2009).

Años después, John Stuart Mill (1806-1873) logra incorporar una visión diferente en la Economía clásica como el papel de las instituciones en la distribución de la riqueza, crítica la relación social basada en la competencia, además defiende el papel de la mujer en la economía como un factor importante para el desarrollo social y económico.

Estas ideas de reforma social se reflejaron al exponer que la propiedad privada no es incondicional, sino que se altera si está en conflicto el interés público. También agrega, que el sistema de propiedad privada debería de contribuir a la distribución de la renta. Además,

³ Smith limita a lo largo de toda su obra el servicio público a: la defensa nacional de amenazas extranjeras, garantizar el orden público al interior de la nación, la construcción de obras públicas en beneficio de la población, la lucha contra el monopolio, remoción de obstáculos que impidan la libre competencia, educación pública, la regulación de los bancos de emisión, legislación contra la usura, la constitución de empresas públicas de transporte, la regulación de las patentes y los derechos de propiedad (González, 2008, pág. 175).

enfaticó que lo privado no es causa de todos los males (como se verá más adelante con autores socialistas), y que la competencia era beneficiosa para la sociedad (Landreth & Colander, 2002).

En resumen, J.S. Mill expone una relación en donde los problemas de desigualdad y pobreza pudieran encontrar solución. Por consiguiente, para superar estas dificultades se deben articular relaciones entre lo público y privado. Puesto que, por medio de reformas sociales, apoyadas por fuertes instituciones estatales que contribuyan a la distribución de la riqueza, y una propiedad privada en su mejor situación, se pueden generar estados económicos que alcanzarían la mejorar la situación económica para la sociedad en general.

Durante la misma época, Karl Marx (1818–1883) criticaba a la economía clásica por cómo explicaban los mercados, sin tomar en cuenta las consecuencias de la propiedad privada; pues consideraba que las fuerzas de producción socavarían las relaciones de producción (Landreth & Colander, 2002, pág. 192). Por lo tanto, la propiedad privada es en principio, culpable de todos los males que provocaba la alienación de los individuos y que desemboca en una deshumanización.

Por otro lado, la relación de lo público y privado evoluciona dependiendo de las dos fases históricas del marxismo. La primera fase inicia en el socialismo en donde la propiedad privada se reduce a bienes para el consumo, mientras los capitales y tierra pasan a manos de la propiedad pública, controlada por un gobierno central. Esto conllevaría la segunda fase llamada comunismo en donde el Estado desaparece junto a los últimos bastiones capitalistas, clases sociales inexistentes y una propiedad común (Landreth & Colander, 2002, pág. 193).

Finalizando el recorrido de la economía clásica, se concluye que las relaciones de lo público y privado podrían coexistir de maneras separadas. Así el Estado se dedicará a labores sociales, mientras que, por otro lado, el mercado acompañado de la propiedad privada, trabaje de manera independiente a cualquier intervención, contribuyendo de manera automática al mejoramiento del bienestar social. En este sentido, J.S. Mill agrega que para cumplir estos beneficios la propiedad privada debería contribuir a la distribución de la renta, además de ser acompañada por las instituciones gubernamentales, asegurando que los procesos automáticos se cumplan.

Este debate deja ambigua la opinión de los autores clásicos ante una posible alianza entre público y privado; ya que por una parte el Estado no debería de intervenir y limitarse a la

provisión de bienes y servicios públicos. Mientras que otro, se menciona que los procesos automáticos solo serán posibles si se acompaña el capital privado a que contribuya al bienestar.

Para finalizar este debate, Marx encuentra en su estudio que la propiedad privada subordina las condiciones sociales idóneas; por lo cual la tacha como uno de los principios por los cuales la sociedad está alienada, siendo el Estado cómplice de las condiciones desiguales del sistema capitalista. Por tanto, bajo la visión marxista es incompatible que tanto la empresa privada y un gobierno se asocien para generar bienestar social.

1.1.3. Economía neoclásica

Como en los anteriores apartados se realizará un recorrido teórico entre autores, y se analizará las posibles relaciones entre el ente público y sectores privados desde el periodo 1870 hasta 1920; en donde se encuentra el nacimiento de la teoría microeconómica, el análisis marginalista que transformó la economía clásica y aumentó el uso matemático en el análisis económico (Landreth & Colander, 2002).

Inicialmente Alfred Marshall (1842-1924) consideró que, todos los sistemas están interrelacionados y forman un sistema en continuo cambio. De este modo, su discípulo Arthur Pigou (1877-1959) explicó un sistema económico bajo el aspecto del bienestar social, partiendo de la idea de que los intereses privados no conducen al bienestar social, ya que los empresarios buscan maximizar sus beneficios, pero perjudicando a la sociedad; siendo responsabilidad de los gobiernos atenderlas (González, 2008).

A su vez, Léon Walras (1834-1910) propuso la teoría del equilibrio general, en donde se afirma que la única manera de lograr la justicia social, es por medio de un régimen de libre competencia, generador de bienestar. Vilfredo Pareto (1848-1923) retoma la idea, y asegura que uno de los objetivos que tiene la economía, es el bienestar de los individuos y la sociedad; la cual solo se alcanzará por un óptimo paretiano en donde el mejoramiento de uno de los miembros no se puede realizar sin afectar a otro. (González, 2008).

Se puede decir que los autores neoclásicos sintetizan su teoría en que cualquier intercambio de bienes realizado habrá ganadores y perdedores. Las ideas de bienestar y justicia social solo pueden ser alcanzadas por medio de la libre competencia, fundamentada en la propiedad privada y el mercado; afirmando que, ante cualquier afectación a la sociedad, los gobiernos son responsables de atenderlas. Por consiguiente, las relaciones público y privados deben

limitarse a las formaciones de ley garantes de competencia y el asistencialismo estatal ante cualquier deterioro social (González, 2008).

Estas posturas generaron controversias⁴, puesto que las soluciones armónicas que lograría equilibrio en el sistema capitalista se basan en el mecanismo de *laissez faire* (Landreth & Colander, 2002). Por su parte, uno de los críticos a este mecanismo, Thorstein Veblen (1857-1929) asegura que las teorías neoclásicas responden a una economía de negocios en donde no existe respuesta aplicable a toda la población. Además, la escuela histórica alemana, crítica a la escuela neoclásica, a causa de sus políticas en proteger su industria nacional, se vieron en la obligatoriedad en plantear una mayor intervención del Estado en asuntos económicos (Landreth & Colander, 2002).

Estas críticas son relevantes para el avance de las relaciones entre lo público y privado, pues para Veblen los mecanismos neoclásicos basados en el *laissez faire*, no funcionan por sí solos, por cual existe la necesidad de una economía más social, involucrado al Estado. Diferente es el caso para los alemanes, ya que se enfocan en el proteccionismo a la industria nacional. Sin embargo, cualquiera sea el caso, los actores se verían en la necesidad de articular alianzas entre el sector público y privado, para generar un tipo de avance; ya sea para acrecentar la riqueza nacional o llevar una economía más social.

En resumen, *“la teoría económica neoclásica se convirtió en una teoría que explicaba cómo funcionaban los mercados, dada la institución de la propiedad privada”* (Landreth & Colander, 2002, pág. 361). Autores como Hayek y Von Mises, parten de la escuela austriaca de economía expresaron la preocupación sobre: *“Cada paso que nos aleja de la propiedad privada de los medios de producción también nos aleja de la economía racional”* (Landreth & Colander, 2002, pág. 369). Por lo tanto, a pesar de las críticas a la economía neoclásica, se mantiene hasta la actualidad la separación de la propiedad privada con una posible relación con el Estado; ya que este último solo debe ser observador y facilitar el funcionamiento de los mercados.

1.1.4. Economía moderna

Esta etapa comprende de diversas corrientes retomando ideas neoclásicas u ortodoxa, que comienzan con el desarrollo de la teoría microeconómica moderna, a partir de autores como

⁴ *“...en primer lugar, al ámbito y el método de la teoría ortodoxa y a otros elementos de su núcleo teórico y, en segundo lugar, a la idea predominante de la teoría ortodoxa de que un sistema de mercado generalmente da como resultado una resolución armoniosa de las fuerzas económicas y de que el laissez faire es, pues, la mejor política para un gobierno”* (Landreth & Colander, 2002, pág. 324).

John Hicks y Paul Samuelson, fortaleciendo aún más las teorías neoclásicas. También se generaliza el avance de la macroeconomía moderna, en tópicos como la teoría monetaria, teoría del crecimiento, teoría de los ciclos económicos, y evolución en el análisis econométrico.

En este apartado se mencionarán brevemente por bloques las diversas escuelas y corrientes económicas, ya que las ideas se heredan de la economía neoclásica. De este modo, la escuela monetarista y neoaustriacos defienden que el Estado promulgue la propiedad privada y políticas de *laissez-faire*; ya que solo de esa manera se logrará un crecimiento económico. Esto se debe a que estas libertades económicas aseguran los derechos individuales. Por otra parte, la economía keynesiana, promulga la intervención estatal por medio del gasto público, posición común con los heterodoxos institucionalistas y poskeynesianos (Landreth & Colander, 2002).

El debate entre la libertad de mercado o el intervencionismo por parte del Estado, condujo a que estas ideas se concretizaran en medidas económicas, como “la nueva economía liberal” o, mejor dicho, “neoliberalismo”. Como explica Gonzáles (2008), autores como Hayek o Milton Friedman, predicaron que el libre mercado es la mejor solución para resolver los problemas económicos. Estas ideas fueron puestas en marcha por los presidentes de Estados Unidos, Ronald Regan y en el Reino Unido, por Margaret Thatcher durante 1980.

Pero fue hasta 1989 con el “Consenso de Washington” (CW), que la implementación del neoliberalismo se materializa en el cambio del patrón productivo, que pasa de ser un modelo sustitutivo de importaciones, a ser uno de apertura de la economía (Calvento, 2006). Dichas medidas implicaban disciplina fiscal, disminución del gasto público, implementación de IVA, liberalización del sistema financiero y tasas de interés, tipo de cambios competitivos, liberalización de los mercados de importación y exportación, facilidad de inversiones extranjera, privatización de empresas públicas y cumplimiento estricto a la deuda externa. Por consiguiente, en ningún momento se contempla algún tipo de socios; al contrario, plantean que entre menos Estado y más mercado, existe un mayor desarrollo.

1.2. Desarrollo sostenible y economía

Con lo anteriormente expuesto es evidente que existe un vínculo entre el estudio de la relación público-privados y la concepción histórica del desarrollo económico-social. Por ello, es pertinente, hacer un breve recorrido sobre la evolución del concepto de desarrollo, noción que nace en la Antigua Grecia con la idea de *progreso* y posteriormente se consolidó en el periodo de la Ilustración en Europa (Valcárcel, 2006).

En este término, autores como Adam Smith y J.S. Mill, asimilaron el *progreso* a la *riqueza* como indicador de *prosperidad*. Así también, el economista J. Schumpeter hacía alusión a la innovación como parte clave del crecimiento económico. Como consecuencia, después de la Segunda Guerra Mundial aparece el enfoque de la modernización (1945-1965), basada en la generación de riquezas en países afectados por la guerra y en países considerados de tercer mundo; llevando a cabo programas como el “Plan Marshall” o “La alianza para el Progreso” (Valcárcel, 2006). En este periodo de tiempo estos enfoques de desarrollo no visualizaron problemas como la desigualdad o pobreza; sino que se enfocaron en programas de asistencia.

En América Latina a su vez, surge en 1945 el desarrollo cepalino, donde su principal objetivo es aprovechar las ventajas comparativas de la región en el comercio internacional y generar crecimiento económico. Luego, en el periodo de 1965 a 1980, surge el enfoque de la dependencia en una época convulsionada, tanto social y económicamente (Valcárcel, 2006). Su punto de partida se basa en que el subdesarrollo de los países no es una etapa del capitalismo, sino una condición del sistema para su reproducción. En esta esta circunstancia, se visualiza que los problemas de pobreza y desigualdad enfrascados en términos de desarrollo, son consecuencia de que las naciones ricas buscaban perpetuar las condiciones de los países pobres.

Posteriormente, de 1980 a 1990, el Fondo Monetario Internacional (FMI) diseñó políticas alternativas. Bajo este contexto surge la doctrina del Programa de Ajuste Estructural (PAE), que influyó en el pensamiento y prácticas del desarrollo; en donde el crecimiento económico es nuevamente el motor del desarrollo y progreso social. Esta idea desembocaría en el Consenso de Washington en 1989, como parte de un programa para aliviar la crisis de deuda externa y alcanzar el desarrollo (Valcárcel, 2006).

Al mismo tiempo que ocurría el PAE, en 1990 tomaron relevancia los estudios de las capacidades propuestos por Amartya Sen: “...*aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo son por sí mismos. Su valor radica en lo que pueden hacer por la gente o más bien, lo que la gente puede hacer con ellos*” (Sen, 1983:1116, citado en Valcárcel, 2006).

Es en esta misma década de 1990, las Naciones Unidas presenta la propuesta del desarrollo humano (DH), bajo “...*el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo...*” (Naciones Unidas, 1990:33,

citado en Valcárcel, 2006). En otras palabras, el desarrollo humano propone mejorar la calidad de vida de las personas que abarcan aspectos sociales-políticos como la salud, educación, entre otros. Bajo este enfoque, el desarrollo es *“el bienestar de los seres humanos, el crecimiento económico es sólo un medio para alcanzarlo”* (Valcárcel, 2006, pág. 27).

Posteriormente, en la primera década del 2000 el enfoque del desarrollo sostenible (DS) se retomaría a partir de las convenciones ambientalistas auspiciadas por Naciones Unidas, desde la década de los 70. Bajo este enfoque, el desarrollo solo es posible mediante la preservación del medio ambiente y sus recursos naturales. Puntualmente, el concepto de DS nace en 1987 en el Informe Bruntland como: *“Un desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades”* (Valcárcel, 2006, pág. 16).

Todo lo anterior, converge en 2015 con la Agenda 2030, definida como: *“un modelo para una prosperidad compartida en un mundo sostenible: un mundo en el que todas las personas puedan llevar una vida productiva, vibrante y pacífica en un planeta sano”* (Naciones Unidas, 2019, pág. 2). Esta agenda está compuesta por 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que hacen referencia a múltiples ámbitos para que los estados puedan atender problemáticas de pobreza, hambre, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energías no contaminantes, entre otros.

De estos objetivos cabe resaltar el último de ellos, “Alianza para lograr los objetivos” que trata de apoyar las asociaciones inclusivas, tanto de nivel mundial, regional, nacional y local. Estas acciones están especificadas en las metas 17.16 y 17.17; que trataría de cumplir la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible y *“Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”* (Naciones Unidas, 2018, pág. 79).

Por lo tanto, la evolución del pensamiento económico entre la relación del sector público y privado ha ido normalizando la colaboración entre ambos para mejorar la efectividad del sector público. Abonando a esto, desde las Naciones Unidas y su agenda de los ODS impulsan este tipo de alianzas para afrontar problemas sociales con la creación de infraestructuras resilientes.

1.3. Resumen

Con respecto a las relaciones público y privado a lo largo de la historia, es una idea que cambia según sea la época y enfoque. Si se inicia la economía preclásica con la Antigua Grecia, Platón asegura que la propiedad común es la más adecuada y no genera conflicto, pero Aristóteles asegura que la propiedad privada incentiva la actividad económica por naturaleza. En la Edad Media están los patristicos haciendo referencia a que la propiedad comunitaria se ajustaba a la ley natural y a sus escritos cristianos; y los escolásticos por medio de Tomas de Aquino aseguraban que la propiedad privada es complementaria; por consiguiente, ambas propiedades pueden llegar a convivir juntas. Durante la vigencia de ideas mercantilistas y fisiócratas, se generó un avance significativo en el origen de nuevos Estados y empresas privadas.

Siguiendo la cronología, en la economía clásica, Smith mencionó que el servicio público es exclusivo para el Estado y que la empresa privada no se puede involucrar en estas tareas, ya que la lógica y finalidad de ambas propiedades es distinta; una para generación de riqueza y la otra para atender a la población. David Ricardo apoyaba estas ideas, en donde la relación pública y privadas es incompatible. Por su parte J.S. Mill propone una solución en donde el Estado acompañe al sector público a solucionar problemas.

Luego, desde el punto de vista neoclásico la única relación que puede tener el Estado y la empresa privada se limita a las formaciones de leyes que garanticen la competencia. Pigou por su parte, sostiene que el bienestar social parte de la idea de que los intereses privados conducen al deterioro de la sociedad y son los gobiernos responsables en atender la problemática. Por último, teniendo una relación estrecha, se encuentra la economía moderna, con una diversidad de posturas. Los monetaristas y neoaustriacos defienden que el Estado promulgue la propiedad privada y políticas de laissez-faire y la economía keynesiana promulga la intervención estatal por medio del gasto público, puntos en común con los heterodoxos institucionalistas y poskeynesianos

Y finalizando, la convergencia del DH y DS en la agenda 2030 que debería garantizar una buena calidad vida acompañada de la conservación del medioambiente para las presentes y futuras generaciones, con el cumplimiento de los ODS. Esta perspectiva considera que las relaciones público y privados, debería contribuir a generar un mejor DS en donde las personas tengan la posibilidad de garantizar una vida productiva, vibrantes y pacífica.

CAPÍTULO II: ACTORES E IMPACTO GLOBAL DE LOS APP

En este capítulo se pretende indagar sobre la política pública de los socios público privados (APP) a nivel global. En esta línea, se explorará si existe un consenso sobre su definición, sus impactos económicos y objetivos que pretenden alcanzar. Asimismo, se analizarán los organismos internacionales que patrocinan y promulgan las políticas de APP, de qué manera interceden en cada país y cómo el Estado, a partir de todos sus órganos proceden con los mecanismos de implementación.

Además, se estudiarán las áreas de interés donde se encuentran las potenciales alianzas entre el sector privado y el Estado, como: educación, salud, turismo, transporte, entre otros. Por último, se replican algunas experiencias por cada continente, desde sus respectivas instituciones, brindando aportes para tener en cuenta, sobre todo para las futuras implementaciones de proyectos APP.

Por lo tanto, el objetivo es explorar sobre la política pública a nivel global, para conocer su impacto en distintas regiones implementadas. Es decir, se pretende crear un encuadre de los actores que involucra la creación de APP, ya que se pretende conocer el origen, motivos de la intervención, los objetivos de la política en su puesta en marcha; con el fin de despolarizar la temática. Por consiguiente, el funcionamiento de los APP en otros países brindará pistas claves sobre el comportamiento de la inversión y su impacto en el DS.

2.1. ¿Qué son los APP?

No existe un concepto consensuado a nivel mundial de socios público privados (APP), conocidas en inglés como public-private partnerships (PPP/P3). Según el Banco Europeo de Inversiones (Nemoz, 2010) en algunos países o regiones se trata de una simple concesión, prestando servicios pagados por el sector público; mientras en otros puede incluir una subcontratación y empresas conjuntas entre sector público y privado.

Por otra parte, distintas instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI) Banco Mundial (BM), y específicamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo definen de manera amplia como: *“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”* (BID, 2017)

Respecto a lo anterior, las empresas privadas participan en el financiamiento, construcción y gestión del activo público. El Banco Mundial (2014) menciona tres características centrales que deben contener los contratos de APP, siendo la primera la acumulación de múltiples fases que contiene el desarrollo de proyectos. La segunda es el mantenimiento por parte del privado sobre el activo o servicio brindado, y la tercera el mecanismo de pago ya sea por ‘pago al usuario’, a través de una tarifa al beneficiario o por ‘pagos del gobierno’ el cual, se transfiere una cantidad determinada de dinero por los servicios brindados como indique el contrato.

Por su parte, el sector privado componente del APP, contiene algunas funciones esenciales por cumplir para la puesta en marcha de los proyectos (véase *tabla 1*).

Tabla 1. Funciones de los privados en el desarrollo de APP

Diseño	Desarrollo inicial de todo el proyecto, desde su concepto, diseño de construcción hasta el requisito de resultados.
Desarrollo o rehabilitación	Cuando la parte privada construye desde cero la infraestructura o rediseña activos existentes para realizar el proyecto.
Financiamiento	Este puede realizarse parcialmente o en su totalidad por parte del privado.
Mantenimiento	Además de ser una de las características claves de los APP, también es una función del privado de cumplir con su responsabilidad de mantenimiento del activo/proyecto mientras tenga duración el contrato.
Operación	Esta función puede variar por la característica del proyecto: <ul style="list-style-type: none"> ● Suministro de un servicio a un comprador gubernamental. ● Servicio directo a los usuarios. ● Prestación de servicios de apoyo con el gobierno responsable de brindar el servicio público.

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Banco Mundial (2014).

Sin embargo, hay que mencionar que, en ocasiones, existen suscripciones o contratos entre partes privadas y públicas, pero no pueden ser consideradas como APP. Estos contratos contienen las características que se presentan en la tabla 2:

Tabla 2. Contratos que no son APP

Contratos de gestión	Contratos de diseño-construcción	Contratos de arrendamiento financiero (leasing)
<ul style="list-style-type: none"> ● Indicadores de desempeño similares a los de APP. ● La duración es corta ● La inversión de capital propio es poca. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación basada en resultados. ● No existe una gestión a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existe una participación a largo plazo. ● Sin embargo, el riesgo del privado es menor a la que se corre en una APP.

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Banco Mundial (2014).

2.2. Objetivos de los APP

Luego de la crisis financiera de 2008, los gobiernos a nivel mundial comenzaron a tomar las alianzas entre el sector privado y público, como alternativa para el desarrollo económico debido al límite presupuestario (BM, 2016). Es por esto que se deben conocer los beneficios económicos y sociales de los APP alrededor del mundo.

2.2.1. Económicos

El BM (2016) menciona algunos beneficios económicos que se han sintetizado como objetivos a partir de la creación de los APP, entre los cuales menciona:

- Creación de nuevas tecnologías e innovaciones, para mejorar el funcionamiento eficiente del servicio público.
- Entrega de proyecto a tiempo y con presupuestos acordados.
- Eficiencia en el manejo presupuestario del proyecto en el presente y futuro.
- Desarrollo de las capacidades locales del sector privado a través de la propiedad conjunta con grandes empresas internacionales.⁵
- Aumento del sector privado en la participación de las actividades estatales, en especial las empresas extranjeras.
- Diversificación en distintas ramas económicas, al impulsar negocios e industria, para la creación de nuevas infraestructuras.
- Formación de países más competitivos a nivel global.
- Creación de demanda efectiva por el desarrollo de infraestructura.

⁵“La subcontratación de empresas locales para obras civiles, obras eléctricas, instalaciones, servicios de seguridad, servicios de limpieza, servicios de mantenimiento, entre otras” (BM, 2016).

- Aseguramiento del buen manejo del proyecto, generando calidad-precio por medio del método valor por dinero (en inglés value-for-money⁶) con un riesgo financiero apropiado al privado durante el periodo de operación del proyecto (véase anexo 1).

2.2.2 Sociales

Naciones Unidas (2015, pág. 18) menciona la importancia de las alianzas entre los sectores público y privados para el desarrollo sostenible, pues de esta manera se estaría garantizando inversiones más seguras, con un impacto social y ambiental más efectivo. Por esta razón los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), el objetivo 17 se titula: “Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, en su meta 17.17 se menciona el impulso a las relaciones eficaces en la esfera pública como los APP.

Ante esto, los APP son solo una parte de los ODS que lograría facilitar su cumplimiento (véase anexo 2). Por consiguiente, el International Institute for Sustainable Development (IISD, 2015), identifica el objetivo general que tienen los APP como el mejoramiento de la infraestructura cumpliendo las condiciones de inclusión, resiliencia, sostenibilidad e innovación; tal y como lo menciona el ODS #9. Con base en lo anterior (IISD, 2015), se puede identificar 12 de 17 ODS que se relacionan con los acuerdos APP:

- **ODS #1 “Fin de la pobreza”:**

La reducción de la exposición y vulnerabilidad a los fenómenos climáticos, generalizar la protección social y mayor acceso a servicios básicos. Se necesita de acuerdos sostenibles a largo plazo para la construcción, gestión y mantenimiento de servicios e infraestructura resiliente.

- **ODS #2 “Hambre cero”:**

Lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover una agricultura sostenible por medio de inversiones mediante de cooperación internacional para el desarrollo de tecnológico y de infraestructura rural, con el fin de mejorar la producción agrícola (Naciones Unidas, 2018, pág. 22)

- **ODS #3 “Salud y bienestar”:**

Garantizar vidas saludables y promover el bienestar para todos en todas las edades. Focalizar el acceso a servicios de atención médica de calidad para los que será esencial el desarrollo de centros de salud y hospitales en áreas urbanas y rurales.

⁶ “Es la metodología que permite determinar la existencia de la combinación óptima disponible en costos y calidad de bienes o servicios, para satisfacer las necesidades de los usuarios. El VPD estima los ingresos, costos (incluyendo el costo de la espera pública) y riesgos de OPT y los compara con los de un APP para determinar cuál de ambas opciones genera mayor beneficio” PROESA (2019).

- **ODS #4 “Educación de calidad”:**
Garantizar una educación de calidad, inclusiva, equitativa y promover oportunidades de aprendizaje permanente, con la exigencia de la construcción y mejora de las instalaciones de aprendizaje.
- **ODS #5 “Igualdad de género”:**
El reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado con la creación de servicios públicos que protejan a los afectados.
- **ODS #6 “Agua limpia y saneamiento”:**
Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos con la planificación cuidadosa del acceso y gestión sostenible del agua (IISD, 2015).
- **ODS #7 “Energía asequible y no contaminante”:**
Aumento de la cooperación internacional para la creación de energías renovables por medio de inversión para una mejor investigación y desarrollo tecnológico (Naciones Unidas, 2018, pág. 38).
- **ODS #9 “Industria, innovación e infraestructura”:**
El objetivo general que tienen los APP es el mejoramiento de la infraestructura cumpliendo las condiciones de inclusión, resiliencia, sostenibilidad e innovación (IISD, 2015).
- **ODS #11 “Ciudades y comunidades sostenibles”:**
Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles. La necesidad de planificar la gestión de residuos, el transporte, la mitigación y adaptación al cambio climático y la eficiencia de los recursos que requieren un desarrollo de infraestructura sostenible para alcanzar este objetivo (IISD, 2015).
- **ODS #12 “Producción y consumo responsable”:**
Asegurar patrones de consumo y producción sostenibles, con la promoción de estas prácticas en materia de adquisición pública que debe reflejarse en los APP (IISD, 2015).
- **ODS #13 “Acción por el clima”:**
La creación de los APP debe incorporar desde su diseño, construcción, gestión y mantenimiento el aumento de las capacidades de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático.
- **ODS #17 “Alianza para lograr los objetivos”:**

Todos los objetivos se refieren, entre otros, a las asociaciones de múltiples partes interesadas. Las asociaciones público-privadas (APP) serán cada vez más importantes para la entrega de infraestructura necesaria (IISD, 2015).

Por tanto, la contratación pública desempeñará un papel trascendental en la disponibilidad de servicios necesarios para el cumplimiento de los ODS, siendo esencial la solución de problemas en infraestructura innovadoras y sostenibles. Existen varias formas para que los gobiernos entreguen infraestructura pública desde métodos de Obra Pública Tradicional (OPT) hasta una variedad de APP, siendo esta última más caras. Los APP tienen el potencial de ofrecer una infraestructura más eficiente y, por tanto, una buena relación calidad-precio. Esto abriría la puerta a nuevos proyectos de infraestructura más sostenibles, que probablemente tengan un costo de capital inicial más alto, pero se desempeñen mejor a lo largo del ciclo de vida (IISD, 2015).

Lo anterior, según Buffie, Andreolli, Li, Zanna & Luis-Felipe (2016) justifica que los APP son más caras que las OPT porque garantizan una infraestructura de mayor calidad y en menor tiempo. Esto se debe a que, según su modelo, la empresa privada tiene una mejor manejabilidad y optimización de los recursos. Además, se asegura que gracias a estas características se reduce el déficit en infraestructura, aumenta la inversión y reduce las condiciones de desempleo y pobreza; elevando el retorno social en de 5% a 8% en comparación de las OPT.

2.3 ¿Quiénes participan en el funcionamiento de los APP?

La puesta en marcha de cualquier política económica supone la actuación de los poderes públicos con su intervención directa y su influencia sobre las actividades privadas. Sin embargo, es de gran importancia entender las medidas reales para conectar el mundo científico con la realidad de los actores participantes, sus correspondientes papeles y la toma de decisiones (Roura, 2010, págs. 79-80).

Por tanto, es de importancia estudiar e identificar los actores que participan en la creación de una política económica, ya que ayuda a entender los objetivos y metas que se persiguen desde un inicio y evitar distorsiones en la puesta en marcha. En esta sección del capítulo se identificarán los grupos importantes que inciden en el funcionamiento de los APP de manera macro, pues cada país tiene mecanismos distintos de implementación. Por consiguiente, se definirán los organismos económicos internacionales que promulgan estas políticas de APP,

así como, los actores del ámbito de decisión en un país o región, siendo estos los organismos públicos⁷.

2.3.1. Actores internacionales

Según Roura (2010), el fomento a mayores niveles educativos, establecer incentivos para el desarrollo humano-tecnológico, y la coordinación de estrategias es una tarea de los organismos internacionales que forman parte del grupo llamado “proyección de influencias” (también actúan los grupos de presión y partidos políticos, (véase anexo 3). Al mismo tiempo, tratan de influir en decisiones acordes a sus propios intereses o que les cause menor perjuicio.

Estos actores también participan de manera activa dentro de la elaboración de políticas económicas con propuestas de diseño de medidas y por si no fuera poco, también como consultores por su nivel de experiencia y visión global.

Dentro de este orden de ideas, conociendo el papel de las organizaciones internacionales, se pueden mencionar aquellas que fomentan y proponen los APP. Para empezar, se mencionan a las integrantes de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), una multitud de organizaciones y bancos que comparten una misma línea de desarrollo y crecimiento económico neoliberal.

Con respecto al principal integrante de las IFI que patrocina los APP el Banco Mundial (BM), plantea: *“Las asociaciones público-privadas (APP) pueden significar un medio que permita el desarrollo o el mejoramiento de la energía, del agua, del transporte, de las telecomunicaciones y de la información tecnológica a través de la participación conjunta de entidades privadas y gubernamentales”* (BM, 2019)

Además, menciona que se debe tomar en cuenta la institucionalidad de cada país para la creación de su marco jurídico, vital para el correcto funcionamiento de los APP. Ahora bien, el BM no solo proporciona apoyo técnico, sino también financiamiento⁸ a los gobiernos que deciden promulgar estas medidas, ya que asegura ser un atractivo para la puesta en marcha de proyectos de infraestructura pública y servicios relacionados.

Al mismo tiempo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), integrante de las IFI; apoya en la región latinoamericana en identificar sectores propicios y claves para el desarrollo, además

⁷ Gobiernos, parlamentos, alcaldías municipales, entre otros entes públicos.

⁸ El Banco Mundial ofrece de manera detallada en múltiple catálogo de financiamiento para todo tipo de APP, véase: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/financiamiento>

de la preparación de proyectos y financiamiento que puedan superar las limitaciones presupuestarias que los gobiernos necesitan al suplir servicios públicos a la población

Paralelamente, otras organizaciones internacionales influyentes a nivel mundial en la promoción de APP están las Naciones Unidas, que para el caso latinoamericano lo hace por medio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A su vez, otros espacios de discusión internacional como el Foro Económico Mundial, brindan apoyo al discurso de forjar nuevas alianzas para la superación de problemas económicos y sociales.

2.3.2. Organismos públicos

El aparato estatal está integrado por 3 órganos: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos forman parte del grupo de decisiones (véase anexo 3), constituyendo el núcleo central para la determinación de cualquier política económica, para este caso los APP. Además, juegan un papel importante las instituciones autónomas, empresas públicas y bancos de segundo piso, pues con los APP son las ramas que más interés atrae.

Por otra parte, la administración pública asume un doble papel. Primero, preparar todo el dispositivo técnico-administrativo. Aunque ajeno de las propuestas debe tomar decisiones específicas conectadas con su segundo papel: ejecutar los acuerdos adoptados (Roura, 2010).

Por su parte, el Banco Mundial (BM, 2014) declara que los gobiernos que implementen políticas de APP necesitan aptitudes, capacidades y coordinación, pues recae en ellos elegir el proyecto correcto, la selección de socio adecuado, y establecer y cumplir los parámetros exigidos. Con este fin, los gobiernos deciden los procesos y responsabilidades que debe desarrollar el APP, con la condición de que la parte privada diseñará, financiará, construirá y mantendrá la infraestructura, además de prestar el servicio.

Por esta razón, el proceso que interpone cada gobierno a nivel nacional debe ser estándar, pues ayuda a garantizar el desarrollo correcto de los APP. Esta estandarización de procesos mejora la supervisión de todos los observadores, evita el desperdicio de recursos y mejora la identificación de proyectos prioritarios. Para esto último, es recomendable repasar la planificación de inversión pública, ya que se debe priorizar las necesidades en las agendas gubernamentales. (BM, 2014)

En este sentido, surgen las dos responsabilidades institucionales de las cuales depende que los APP se lleven a cabo con éxito. La primera, es su implementación, por la cual es necesario armar un equipo técnico de especialistas, pues la responsabilidad de la puesta en marcha de

los APP recae en el Ministerio, departamento u organismo responsable de brindar el servicio (BM, 2014). Esto significa que se deben seguir pasos como la identificación de proyectos, desarrollo e implementación y la administración del contrato del APP (véase *tabla 3*).

La implementación brinda información de cómo sería la puesta en marcha del proyecto, antes de cualquier aprobación, ya que es necesario el conocimiento por parte de los observadores y fiscalizadores de cómo funciona la APP.

Tabla 3. Responsabilidades institucionales: implementación

Identificación de proyectos APP	Desarrollo e implementación de proyectos de APP	Administración de contratos de APP
<ul style="list-style-type: none"> • Los APP surgen de una planificación ya establecida en la agenda pública. • La identificación del proyecto de inversión recae sobre organismo o identidad sectorial responsable. • Debe existir un supervisor de planificación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • La estructura, diseño de contrato y la transición del servicio recae sobre la entidad responsable de suministrar el servicio. • La formación de un comité interdepartamental del gobierno entre ministros, responsables fiscales y asesores legales. • Participación de unidades especiales de los APP para optimizar experiencias y habilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • La existencia de un verificador independiente al proyecto de APP y gobierno. • La independencia de un ente rector para la supervisión de los APP para crear una mayor confianza en el servicio que se presta a la población.

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Banco Mundial (2014).

En este sentido, luego del estudio de la implementación se encuentra una segunda responsabilidad institucional: la revisión y aprobación del proyecto de APP. La revisión tiene que garantizar la viabilidad y cumplimiento de los objetivos del servicio público prestado y la aprobación por el parlamento o gobierno, por medio de un gabinete de ministros. En consecuencia, una supervisión general antes de la implementación debe contar con el visto bueno del Estado por medio de la unidad de APP y acompañado de un ente rector independiente al poder ejecutivo (BM, 2014).

Estas unidades de APP están integradas por equipos gubernamentales especializados en APP con la función de: orientar sobre políticas y construcción de capacidades, promoción de APP, apoyo técnico y como equipo de supervisión y revisión (BM, 2014). En fin, el organismo público es el actor con mayor responsabilidad y por este motivo, debe ser cuidadoso en la

implementación de nuevas políticas como los APP; ya que el fracaso podría acarrear problemas económicos y sociales.

2.4. Áreas de interés

Los APP en todo el mundo se expanden en distintos sectores para atender problemáticas que surgen por la falta de inversión estatal, causada por la limitación presupuestaria, socavando necesidades de las cuales dependen diversas poblaciones, países y regiones para alcanzar un desarrollo social, económico y humano sostenible. Por este motivo, la investigación se encaminará en la manera en cómo se garantiza la atención pública a largo plazo para el desarrollo de las actuales y futuras generaciones.

Por este motivo surge una atención clave en rubros como en la agricultura, educación, salud, tecnología de información y comunicación, gobiernos municipales, energías, turismo, transporte y, agua y saneamiento; con sus alcances y objetivos de intervención.

2.4.1. Agricultura

Para el sector agrícola los APP plantean asegurar una sostenibilidad social, ambiental y de comercialización, al asegurar la cadena de suministro de alimentos. Ejemplo de esto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) coordina algunos proyectos de los APP, que por lo general se enfocan en la introducción de nuevas tecnologías a grupos de pequeños productores (IFC, 2012). Se puede decir que el modelo agrícola basado en los APP y coordinado por la FAO, arroja señales de promover asociaciones entre cooperativas de productores, con el sector público por medio de programas de alimentos.

Para la FAO (2013) el alto riesgo de hacer negocios y los elevados costos requeridos, son los mayores obstáculos para el desarrollo del sector agrícola. Esta situación se ve agravada por un mercado que requiere altas demandas, que por tanto necesita de predios con dimensiones óptimas y un clima de inversión atractivo para el sector privado. Por esta razón, existe la importancia de generar consensos respecto a la atención que necesitan los territorios especializados en el rubro agrícola.

Con todo lo anterior, el objetivo de la incorporación de los APP es garantizar la auto subsistencia y la creación de cadenas productivas por medio de la comercialización, con otros sectores, incorporando valor agregado. Cabe recalcar que hay subsectores que son

potenciales APP del rubro agrícola, como el almacenamiento de granos y especialistas en sistemas de riegos, con un enfoque para el desarrollo agroindustrial.

2.4.2. Educación

Para Hogan Lovells (2011) el enfoque de los APP para la educación se vincula con dos instancias, la primera es la construcción y mantenimiento de centros de enseñanza; mientras la segunda se basa en la capacitación de los docentes y el mejoramiento de la calidad de la educación. De esta forma, se pretende una educación más competitiva con una relación calidad-precio.

Por tal situación la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2017) menciona que los APP, no son necesariamente novedosos en los programas de reformas educativas, e incluso, existen polémicas, pues pretende una visión educativa con soluciones de políticas de mercado. Además, en comparación a otros rubros como el de turismo, agua, energía, entre otros; la educación pública se ha incorporado tardíamente a los acuerdos de APP, lo cuales no tienen por qué seguir un modelo de mercado.

“La mayoría de los estudios muestran que las alianzas público-privadas que cuentan con sistemas de financiación orientados hacia la demanda tienden a aumentar las desigualdades en la educación y la segregación socioeconómica en la escuela” (UNESCO, 2017, pág. 6) En otras palabras, existe el temor que el sistema de educación orientado a los APP siga una lógica empresarial, excluyendo de su acceso a personas que no tengan la oportunidad de costear el servicio.

Por otra parte, las Naciones Unidas incentivan a crear alianzas que no necesariamente deben ser expuestas bajo ideas de la libre competencia⁹. Por esta razón la UNESCO pretende incentivar alianzas, pero que estén dispuestos a la posibilidad de generar enfoques diferentes centrados en la prestación privada de servicios escolares encaminadas al desarrollo de la capacidad y la prestación de servicios de apoyo que no *“menoscaben los principios esenciales de la educación pública ni el futuro desarrollo de los sistemas de educación”* (UNESCO, 2017, pág. 11).

Dicho lo anterior, existe la posibilidad de generar APP que no vayan encaminados a la administración de centros escolares, sino a generar mecanismos de evaluación hacia

⁹ Léon Walras la define: *“...satisface lo máximo posible los deseos”* y que *“la libertad procura, dentro de ciertos límites, la máxima utilidad”* (como se cita en Landreth & Colander, 2002, pág. 319)

maestros y estudiantes en los distintos niveles educativos; acompañado a su vez de capacitaciones que contribuyan a mejorar la pedagogía y aprendizajes novedosos; cuyos costos los absorba el Estado.

2.4.3. Salud

Los promotores de los APP en el ramo de salud por lo general, se centran en el diseño, construcción y mantenimiento de los centros de atención clínico-hospitalarios, laboratorios u otro tipo de proyecto relacionado, manteniendo su fin de ayudar al Estado a brindar un apoyo a las limitaciones financieras. Aunque, la Organización Mundial de la Salud (OMS) pone en duda este tipo de mecanismos, ya que trata de comercializar un derecho especialmente vulnerable a personas de escasos recursos, textualmente menciona: *“La OMS no debería rehuir ni las alianzas ni la interacción con el sector comercial. Aunque la evidencia es todavía limitada, existen razones para creer que más de una iniciativa cubrirá alguna necesidad de salud pública”* (OMS, 2001, pág. 13)

Mientras tanto, el BID (2019) contra resta la opinión de la OMS en estar a favor de fomentar el desarrollo de proyectos de APP del sector de salud a través de asesoría y financiamiento, para la reducción de las brechas al acceso de salud a través de la participación del sector privado, siempre que cumpla con las condiciones para realizar el proyecto. Por consiguiente, la divergencia entre organismos internacionales sobre los fines que persiguen las alianzas gubernamentales para lograr el DS, puede llevar a confusiones sobre la concepción de APP.

A pesar de la anterior divergencia entre la OMS, el BID propone modelos de implementaciones como el caso “bata gris-verde”¹⁰ en donde el acuerdo con el privado se trata de la concesión de la obra pública y la operación de servicios no sanitarios. Otro modelo conocido es el de “bata blanca” que otorga en concesión la totalidad de la gestión del servicio de salud. Ambos modelos obligan a percibir un canon anual de parte de la administración pública, el cual puede ser variable según sea el cumplimiento de objetivos de desempeño acordados por medio del contrato (BID, 2014).

Existe un tercer modelo para proveer servicios de apoyo clínico o logístico, estableciendo redes y alianzas entre los participantes privados al servicio del sistema de salud, y de igual manera existe un canon por cumplir de parte de la administración pública. Es de recalcar que

¹⁰ “bata gris” (limpieza, vigilancia y seguridad, jardinería), “bata verde” (alimentación y nutrición, lavandería y ropería, archivo de documentación clínica, unidades de esterilización)

los APP “...pueden aportar muchas ventajas, pero no son una panacea ni un fin en sí mismo, sino un instrumento estratégico de gestión” (BID, 2014, pág. 17). Es importante reconocer que los APP no deberían ser presentados como la solución a todos los problemas, ni mucho menos con una idea de mercado, ya que se habla de servicios públicos que deben ser garantizados a la mayoría de la población.

2.4.4. Tecnología de información y comunicación (TIC)

La demanda exponencial de las TIC durante los últimos 20 años es innegable. Esto ha obligado a que el mercado crezca y que más empresas estén interesadas en competir en un sector muy rentable; por esta misma razón nace el interés de los APP en involucrarse. En este ámbito, el Banco Asiático de Desarrollo, reconoce que las TIC son una opción importante para aumentar el acceso a la educación con experiencias de aprendizaje de alta calidad y que por medio de los APP se puede potencializar (ADB, 2015).

La OEA (2016) por medio de su Comisión Internacional de Telecomunicaciones (CITEL) promulga la participación de la propiedad privada por medio de los APP, con el objetivo de cumplir metas como el acceso global a internet en toda América, conectando centros educativos, capacitando y fortaleciendo la participación democrática a través de las TIC.

Es importante mencionar que el BM identifica otros sectores en donde las TIC en conjunto de los APP pueden ser potenciales, uno de ellos es la inversión en la banda ancha con el objetivo de tener acceso a internet de manera rápida. Otro caso es de “e-government”, se trata de hacer uso de las TIC en los distintos servicios gubernamentales, pues de esa manera se agilizaría los procesos o la obtención de información más precisa y eficiente (PPP Knowledge Lab, s.f.).

2.4.5. Municipales

Existe una atención clave en la necesidad de desarrollar y equipar a los gobiernos municipales para poder brindar servicios esenciales. De acuerdo con las Naciones Unidas (2014) el 66% de la población a nivel mundial vivirá en zonas urbanas para 2050 frente al 54% que vivían en 2014. Esos servicios otorgados por las municipalidades pueden ser desde calefacción y refrigeración urbana, alumbrado eléctrico, revitalización urbana, transporte, agua y saneamiento hasta el tratamiento de residuos. Claro está que alguna de las prestaciones puede variar dependiendo de la región y de las formas de gobiernos.

Según el BM (2014 b), actualmente los gobiernos se han concentrado en grandes proyectos de APP, en sectores económicos claves. Sin embargo, las municipalidades han optado en asociarse con entes privados por medio de APP para buscar solución de problemas con proyectos pequeños de agua, energía, entre otros. Si se prestan de manera adecuada, estos servicios podrían lograr un desarrollo local que favorece a la economía y a la sociedad.

Cabe recalcar las advertencias que se realizan con estos proyectos, ya que, al ser municipalidades, existe una limitación de financiamiento, por lo cual puede reducir la actuación de los APP en los gobiernos municipales. Estas inversiones se recomiendan que no sean en inversiones tradicionales (megaproyectos como carreteras) que deberían corresponderles a los gobiernos estatales, por lo tanto, se deben generar acuerdos sobre el actuar de ambas instituciones.

2.4.6. Energía

El sector de la energía es amplio, para el caso de estudio de los APP, se dejará de lado el sector petrolero y gas; pues en su plan de innovación y absorción de nuevas tecnologías, solo se va a enfocarse en el sector eco-energético. Este mismo tiene subsectores, dentro de las cuales son la generación, transmisión, distribución y creación de energías renovables.

De esta manera, los APP se pueden encargar de administrar todos los subsectores, con lo cual necesitará de diversos aspectos para poder cumplir con su objetivo de tener la mayor cobertura y beneficiar a toda la población meta. Estos aspectos a destacar están normados por medio de contratos que tratan de la tarifa de alimentación por hogar, una certeza reglamentaria que garantice la inversión y la implementación de protocolos medioambientales como el de Kioto. Un factor a tomar en cuenta es que los APP con respecto al sector energético les va a importar más el tamaño del mercado (población) que la asequibilidad de los consumidores, pues los ingresos e inversión estarán enfocado a la mayor cantidad de personas que cubra este servicio (BM, 2013).

2.4.7. Turismo

El turismo es un mercado emergente que ha tomado importancia durante los últimos años. Ante este crecimiento se han generado ingresos importantes en algunas regiones, por ello, el desarrollo de este sector es decisivo para algunas economías y en otras existe el potencial para impulsarlas. En todo caso, es un desafío para los distintos gobiernos, ya que deben crear las condiciones de inversión; por ello, que los APP pueden permitir el desarrollo turístico, con altos estándares medioambientales y sociales (IFC, 2013).

El sector turismo se apoya en subsectores como sitios de patrimonio, parques nacionales y en la revitalización urbana. Para la IFC (2013), el apoyo a este conjunto de subsectores contribuye a un mejoramiento del clima de inversión al igual que el ámbito social se ve mejorado, ya que, se crean varias cadenas productivas, como el transporte y el comercio local. Además, recalca que el turismo funciona de mejor manera cuando se trabaja en conjunto con la empresa privada y renueva la visión del país en el escenario global.

2.4.8. Transporte

El transporte para las sociedades actuales es un importante motor clave para el desarrollo económico y social, pues les permite movilizar a las personas, ya sea por educación, salud, ocio, e incluso, para el suministro de bienes y servicios. Es de agregar que el transporte al igual que los anteriores sectores se compone de subsectores, tales como aeropuertos, puertos, carreteras, transporte urbano y ferroviario.

Para Delmon (2009) existe una larga tradición de inversión en el sector de transporte proveniente de la empresa privada y de fondos públicos; durante los últimos 20 a 30 años en el mundo existe una tendencia de mayor participación del sector empresarial. Además, añade que los gobiernos se enfrentan a crecientes gastos y mala gestión en la operación del transporte, por ello nace la oportunidad de los APP para gestionar de manera más adecuada inversiones seguras y sostenibles.

En el caso de Latinoamérica, se identifica un tipo de concesiones progresivas, que llevan años realizándose y que rara vez se ven beneficiadas todas las partes involucradas, pero al funcionar puede resolver problemas difíciles de coordinación y planificación de transporte. Aunque en otro sentido, puede ser un reto difícil para los gobiernos realizar consensos, así como el caso de tener varios APP para los mismos subsectores. De ahí, se invita a explorar otras formas de participación de capital, con sus ventajas y debilidades comparativas en relación con los APP (D. Makovsek, B. Hasselgren, S. Perkins, 2015, pág. 25).

2.4.9. Agua y saneamiento

El estrés hídrico es un fenómeno que ha alcanzado una gran importancia por el riesgo de escasez de agua en un futuro no muy lejano. Se cree que para 2050, uno de cuatro personas viva en países afectados por escasez crónica de agua dulce. Por ello, es importante tomar medidas sobre la conservación, gestión, suministro universal y equitativa del agua potable. Por lo tanto, el abordaje del tema de manera eficiente requiere del apoyo del sector público y

privado en subsectores de riego, agua y saneamiento de urbes y a pequeña escala. (PPP Knowledge Lab, s.f.).

De esa forma, la búsqueda de un mejor servicio de calidad del agua potable se debe basar en un contrato de mejora integral basados en desempeño. Si bien, este tipo de contratos tiene poca práctica en América Latina *“el conocer los aspectos básicos en la concepción del contrato y las lecciones aprendidas durante la fase de licitación y adjudicación de este, sin lugar a duda serán de interés particular para las empresas de agua en su búsqueda de esquemas de mejora de la calidad y de gestión eficientes...”* (PPIAF, 2014).

2.5. Experiencia APP

2.5.1. Europa

Desde finales del siglo XX en Europa los APP no dependen de préstamos financieros, específicamente se habla de un total de 1,749 proyectos de este tipo, por un valor de 336,000 millones de euros, aproximadamente 375,000 millones de dólares. Para 2016, la mayoría de inversión APP fue ejecutada en el sector transporte, representando un tercio de ese año, seguido por salud y educación (Tribunal de Cuotas Europeo, 2018). Además, de los años 2000-2014 el 81% de la asignación de fondos de la Unión Europea (UE) se ha destinado al sector transporte, el 8% para proyectos TIC y el 11% para los demás sectores. De esta forma, Europa se coloca como el continente con más experiencia en estos tipos de concesiones¹¹.

En la auditoría de proyectos realizado por la Unión Europea en 2018 se identificaron problemas que deben ser atendidos (Tribunal de Cuotas Europeo, 2018):

- Los APP han aportado una infraestructura importante, tal que la competencia en nuevas licitaciones se considera difícil.
- Al no ser ejecutadas por OPT por el Estado, las negociaciones con la empresa adjudicadora pueden traer retrasos considerables en el proyecto.
- Al igual que los OPT, los APP registraron atrasos en la etapa de construcción y aumentos considerables en los costos. Estos problemas se verán plasmados en consecuencia en mermar los beneficios potenciales.
- Las crisis financieras y la mala preparación de APP dan *“...lugar a contratos prematuros y poco eficaces con concesionarios privados”* (Tribunal de Cuotas Europeo, 2018, pág. 11).

¹¹ Es de aclarar que la información es exclusiva y general concesionada por la Unión Europea, cada país del continente tiene por aparte proyectos de APP. Ya que en el caso de Reino Unido es uno de los países principales en la promoción de APP alrededor del mundo.

- Antes de poner en marcha un APP, es necesario hacer un análisis comparativo previo de las alternativas de negocio.
- La distribución de riesgos entre los sectores involucrados se puede volver inadecuada, al no tener una visión clara a largo plazo.
- En específico para los proyectos TIC, se recomienda tener en cuenta los cambios tecnológicos y no generar conflictos con la duración del proyecto.

A pesar de esa identificación de los problemas anteriores, se reconoce que la mayoría de APP muestran buenos niveles de servicio, mantenimiento y cuentan con el potencial de mantener su calidad durante el resto de vida del proyecto. El Tribunal de Cuotas Europea: *“La ejecución de proyectos de APP con resultados positivos exige una capacidad administrativa considerable que sólo puede garantizarse mediante marcos institucionales y jurídicos adecuados y una experiencia dilatada en la aplicación de proyectos de APP”* (Tribunal de Cuotas Europeo, 2018, pág. 13).

Cabe resaltar el caso del Reino Unido, donde la implementación de los APP tuvo su origen aproximadamente en los 80, anterior al resto de países europeos. Por lo que el adelanto y cobertura de este tipo de proyectos es sumamente amplia. En esta investigación solo se mencionarán los sectores que autoriza la ley para su gestión entre públicos y privados como: carreteras, escuelas, alojamiento de estudiantes universitarios, prisiones, defensa, salud y hospitales, residuos para la gestión de la energía y desechos sólidos, seguridad pública y control fronterizo, transporte de aguas residuales, cierta explotación de los recursos naturales, alumbrado público, transmisión de energía y otros proyectos energéticos, incluyendo la energía solar (Simmons & Simmons LLP, 2019).

2.5.2. Asia

Según el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en ingles) en el modelo asiático, la idea de APP nació especialmente al apoyo del sector transporte, energía y otros; donde el uso de infraestructura es de manera intensa. Pero, la tendencia actual indica que se expande a sectores sociales como la educación y salud, tal y como ha sucedido en la India, Samoa, Pakistán, Indonesia y Filipinas. A pesar que este modelo social difiere a las inversiones en infraestructura, el fondo mantiene su funcionamiento y al carecer de una definición universal complica los límites de hasta dónde puede llegar o no este tipo de política (ADB, 2015). El ADB identifica las claves para que los APP posean un beneficioso impacto social:

- Seguir los principios básicos, haciendo referencia a los objetivos sociales y económicos (véase sección 2.2.).
- Existencia de un marco regulatorio robusto puede mejorar la posición de negociación.
- Monitoreo continuo y transparente de los proyectos.
- La relación de las TIC y la educación, puede mejorar las condiciones de servicio de educación electrónica para acelerar el ritmo de educación inclusiva.

2.5.3. Oceanía

En esta región, Nueva Zelanda y Australia destacan en la aplicación de políticas de APP. Para el primero, la legislación para este tipo de proyectos llevaba décadas, pero fue hasta 2012 que el gobierno neozelandés se interesó con el diseño, mantenimiento, financiación y manteamiento de escuelas para 25 años. El gobierno paga una cuota anual, dependiendo de las diversas evaluaciones acorde al cumplimiento de los servicios requeridos, de no cumplirlos la administración pasa en su totalidad al sector público (Infrastructure New Zealand, 2017).

Mientras tanto, en Australia, existe una influencia por parte del Reino Unido hacia las prácticas de los APP, con la intención de prestar servicios con la mejor calidad-precio. Por lo cual, en la región de Oceanía, se brindan recomendaciones para el buen funcionamiento de los APP (Australian Government, 2016):

- Los proyectos APP son una herramienta para cerrar brechas de infraestructura.
- Es poco probable que los proyectos de APP reemplacen a la financiación tradicional y del desarrollo de infraestructura, pero puede beneficiar aquellos gobiernos que tengan un déficit en construcciones, o que quieran manejar con más eficiencia ramos gubernamentales.
- Con contratos bien detallados, la infraestructura concesionada puede generarse a menores costos y con mayores beneficios.
- Si se brinda buena atención e imagen, la población pueda que prefiera asistir a proyectos APP, generando de esa manera más beneficios.

2.5.4. África

El continente africano es rico en recursos naturales, pero a su vez, evidencia problemas económicos, sociales y políticos, por consiguiente, es una región con retos grandes más que otra región. La falta de infraestructura es uno de sus mayores obstáculos y constituye un impedimento para lograr los ODS. Para Rana e Izuwah (2018) ha habido un mejoramiento en las telecomunicaciones en calidad y cobertura, un mejoramiento significativo en el suministro

de energía eléctrica y el acceso al agua potable, que en 1990 era del 51%, pasa a 77% en 2015.

Sin embargo, del total de proyectos de infraestructura solo el 48% representan proyectos de APP y esto tiene su origen en que existen malas experiencias de implementación. Con respecto a los proyectos implementados el 78% son de energía eléctrica, un 22% de transporte y 0.5% son de agua y saneamiento (Rana & Izuwah, 2018).

Así mismo, las alianzas que sea han forjado en sectores como el agrícola, un 20% a 50% conforman los ingresos nacionales que se le atribuye a este sector y a su vez, emplea a un 65% de la población. Y para lograr el éxito, ambas partes deben de conocer sus objetivos, los cuales deben girar alrededor de la piedra angular de la sostenibilidad. Además, deben crearse las condiciones normativas y económicas para generar confianza a los inversionistas (IFC, 2012). El caso de África es especial, pero permite generar puntos importantes:

- Las empresas y organismos internacionales no están dispuestas en apoyar a regiones donde no se le garantice seguridad de inversión.
- Es importante explorar otros mecanismos de alianzas que no sean por medio de APP.

2.5.5. América

2.5.5.1. Estados Unidos y Canadá

Al igual que el Reino unido, en los años 80 Estados Unidos popularizó los mecanismos de APP en sectores, como el de energías y carreteras, pero menos desarrollada que su homólogo país. Sin embargo, la política de APP hasta 2013 estuvo representada por la concesión de autopistas. Ya que, existe una meta de inversión aproximada a los 3.6 billones de dólares en proyectos de inclusión social, e infraestructura. Junto al lema *"More than toll roads"* (más allá de carreteras con peajes) se está impulsando la inversión en sectores como la administración de los servicios de agua, TIC, viviendas para estudiantes universitarios, escuelas, patrimonios gubernamentales y otras infraestructuras como la construcción y adecuación de centros urbanos (PWC, 2016). Además, PWC (2016) menciona interesantes factores a los que tomar en cuenta para el desarrollo de APP para el país:

- Los proyectos de APP no solo deben observarse como una herramienta de financiación, sino que a su vez como un mecanismo de adquisición.
- La centralización de responsabilidades, experiencias y equipos especializados puede mejorar la eficacia de la implementación de tales proyectos.

- La construcción del apoyo político y social, para reducir los riesgos de cambios políticos.

Se asegura, que de seguir estos elementos se estaría asegurando en Estados Unidos un crecimiento de capital privado que tanto se necesita para cada uno de sus estados. Para el caso de Canadá es un poco diferente, por la influencia inglesa dado que el control y diversificación de los proyectos de APP es grande; actualmente tiene 289 proyectos de APP activos, por un valor de 103,240 millones de dólares aproximadamente (PWC, 2016).

Por parte de los proyectos APP en Canadá, se conoce que al menos el 35% son parte del ramo de salud, seguido por el 28% del ramo de transporte, 7% de seguridad, 6% en servicios de agua y saneamiento. El resto son APP referentes a alojamiento, educación, energía, servicios gubernamentales, tecnologías de la información y, recreación y cultura (The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2020).

2.5.5.2 América Latina y el Caribe

Luego del Consenso de Washington y las medidas neoliberales implementadas desde la década de 1980-1990, una opción de la privatización son los APP, la cual se popularizó luego de la crisis financiera de 2008. En América Latina y el Caribe para 2017, las inversiones de APP estaban distribuidas en sectores de energía (48%), transporte (46%), agua y saneamiento (5 %) y en tecnología de información y comunicaciones (1%). Todo lo anterior está concentrado en su mayoría en países como Brasil a la cabeza (65%), México (11%), Colombia (7%), Perú (6.4%) y Chile (5.3%) (BID, 2017, pág. 7).

Sin embargo, cuando se analizan los proyectos de APP con respecto a su proporción del PIB, Honduras alcanza el 2%, luego Perú (1.6%), Nicaragua (1.5%) y Jamaica (1.3%). Mientras tanto, en los países con mayor concentración de APP, Brasil y México antes mencionados, la proporción del en el PIB es 1.1% y 0.4% respectivamente (BID, 2017, pág. 7). Además, para 2020 existen algunos países sin proyectos de APP como: Bolivia, Paraguay, Surinam, Guyana, Venezuela, Trinidad & Tobago y algunas islas del Caribe como Cuba; con excepción de Haití, Jamaica y República Dominicana que sí norman estos tipos de proyecto.

En uno de los estudios realizados en Panamá sobre los proyectos de APP se menciona textualmente que *“el mercado para este tipo de contratos aún no está totalmente maduro, pues se encontró como empresas calificadas una mezcla de contratistas tradicionales de obra con limitada experiencia de gestión y de empresas operadoras que no han expresado todo el*

interés esperado por la percepción del riesgo” (PPIAF, 2014). Este tipo de apreciación es importante retomarla para aquellos países que están implementando estos tipos de proyectos. Por esta razón el BID (2017) brinda algunas recomendaciones entre las cuales están:

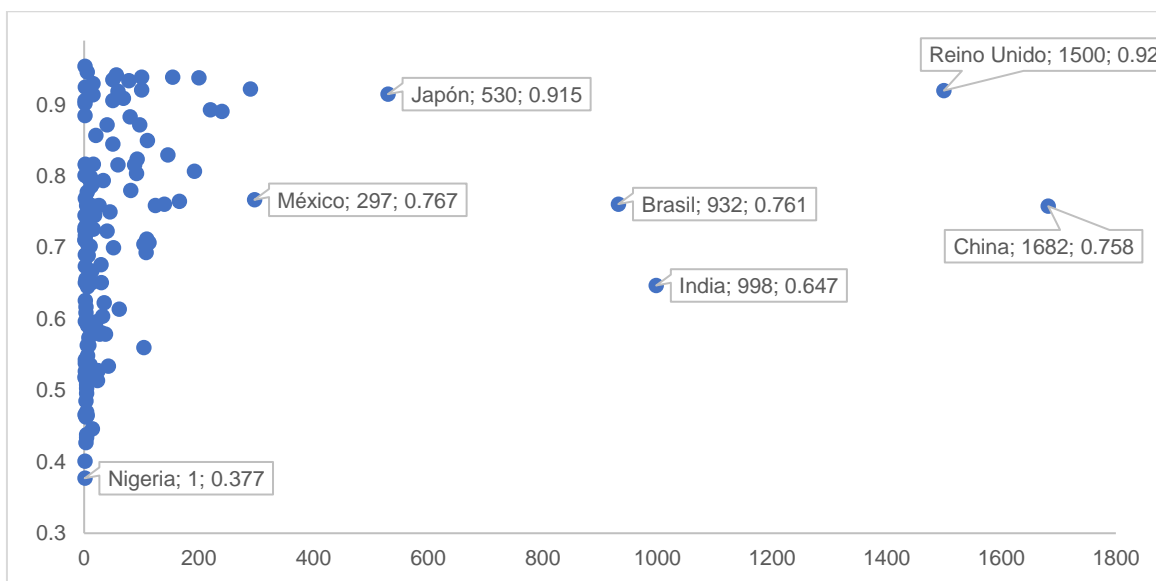
- Identificar y evaluar demandas potenciales de APP.
- Definir prioridades de intervención.
- Formar grupos focales para la capacitación y guía para la implementación de APP.
- El estudio idóneo para cada país por separado, adecuándose a tipos de infraestructura y servicio según sus necesidades.
- Explorar nuevos mecanismos de financiamiento.
- Fortalecer un marco de resultados en tópicos como financiamiento, calidad del servicio y el cumplimiento riguroso de los objetivos ambientales y sociales.
- Diseños de estrategias para el aprendizaje de procesos e incorporar las experiencias de las operaciones para futuros proyectos.

Si bien los proyectos en América Latina y el Caribe están en aumento, los *“APP no son para todos los países y todos los sectores. Solo los países grandes y medianos con un desarrollo financiero mínimo podrían asumir programas de APP de amplio alcance...”* (Garcia-Kilroy & Rudolph, 2017). Se debe aclarar, que este tipo de inversiones no son la panacea para los países que lo implementan. Al ser muchas veces proyectos de gran envergadura se necesita de altas sumas de dinero, que en su mayoría solo pueden ser realizadas por empresas internacionales con los riesgos ya conocidos de la IED.

En conclusión, existe un avance significativo sobre el impulso que tienen los APP alrededor del mundo. Sin embargo, a pesar que se percibe un mayor éxito de los proyectos de APP en países con niveles de vida altos, econométricamente la hipótesis anterior es rechazada, ya que los coeficientes del modelo no son explicativos (*véase anexo 4*).

En otras palabras, no se puede afirmar que el índice de desarrollo humano (IDH) tenga una influencia en la cantidad de APP alrededor del mundo. Esto pudiera deberse a que el IDH, tiene factores inmersos como la salud, educación e ingresos. Por lo tanto, la anterior variable no depende exclusivamente de los mecanismos de inversión de los APP, sino que de otros factores que puedan influenciar en el desarrollo y probable éxito de este tipo de política (*véase gráfico 1*).

Gráfico 1. Relación entre el IDH y el número de APP a nivel global (2019).



Fuente: elaboración propia con base en datos de PPP Knowledge lab y PNUD ([véase anexo 5](#)).

2.6. Resumen

Los APP en el mundo son contratos que se pueden realizar con uno o varios privados para brindar un activo o servicio público, en donde la empresa involucrada asume parte del riesgo, responsable de diseñar, desarrollar, rehabilitar, financiar u operar; según corresponda el contrato. Estos contratos deben contener al menos tres características como las múltiples fases de desarrollo, mantenimiento por parte del privado y el tipo de cobro. Esta última es importante, ya que define de qué manera se va sostener el proyecto, ya sea por un cobro a los usuarios, o un cobro al Estado por mantenimiento.

Por otro lado, los APP deben de cumplir con una serie de objetivos económicos y sociales. En relación al primero deben prestar servicios que creen nuevas tecnologías e innoven proceso, mejorar el manejo de presupuesto, desarrollar el sector privado local, satisfacer las necesidades de infraestructura y atraer IED. Este último es controversial, ya que puede generar un desplazamiento de empresarios en el ámbito nacional y que se dependa de mercados internacionales para crear nuevas inversiones.

Con respecto al segundo, los objetivos sociales de los APP se deben centrar en contribuir al cumplimiento de los ODS (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13 y 17), con la creación de infraestructura amigable con el medioambiente y a su vez resiliente para prevenir los riesgos ante desastres

naturales, promover socios que contribuyan a introducir nuevas tecnologías e innove procesos, mejorar la calidad de los servicios de educación y salud de manera inclusivas, equitativas y promover nuevas oportunidades.

Para la construcción de estos proyectos se puede hacer por medio de OPT o por el ya conocido APP. La diferencia radica en que la primera tiene características de ser más barata, pero riesgosa, pues es el Estado es responsable en gestionar toda la inversión; mientras que la segunda asociado a una empresa privada ofrece el potencial de generar servicios e infraestructura más eficiente, una buena relación calidad-precio que se desempeñe de mejor manera a largo plazo, a pesar de ser más caras.

Al mismo tiempo, estas medidas son patrocinadas por los actores internacionales como IFI, BM, CEPAL, BM, Naciones Unidas, Foro Económico Mundial, entre otros; que de manera activa contribuyen a la política pública mediante apoyo técnico y financiero. Por otra parte, está el aparato estatal, el cual es responsable de identificar, desarrollar e implementar el proyecto APP y la administración del contrato; por medio de una unidad administradora de APP.

Como resultado, los gobiernos en coordinación de la unidad APP debe identificar los sectores potenciales que contribuya al cumplimiento de los ODS. Por consiguiente, a nivel mundial se presta la atención a sectores como el agrícola con la introducción de nuevas técnicas de siembra o de riego, educación y salud en donde pueden estar enfocados en brindar el servicio o dedicarse al mantenimiento y brindar apoyos complementarios. Pero, hay que advertir que, en concordancia con la OMS y la UNESCO, introducir actores privados a servicios públicos esenciales puede traer problemas de acceso limitado a poblaciones vulnerables y de escasos. Además, los APP también pueden contribuir a mejorar servicios de TIC, municipales, generación de energías limpias, contribuir a socios entre el sector privado y potencialice la economía local e incluso en brindar servicios de agua y saneamiento.

Por lo cual, a nivel mundial existe una variedad de experiencias en donde países europeos advierten una prematura elección en el socio que genera retrasos comparados a las OPT, al igual que un aumento considerable de los costos. En Asia por su parte, ve con buenos ojos el avance que ha tenido la contribución de los APP basada en las TIC en brindar y equipar de tecnología a escuelas en países como India, Samoa, Pakistán, Indonesia y Filipinas. Con respecto al continente africano el panorama cambia, ya que por los problemas económicos, sociales y políticos las empresas privadas no desean arriesgarse a contribuir en la mejora de infraestructura y servicios.

Por último, en el continente americano hay avances considerables por parte de Estados Unidos y Canadá en la administración de APP encargados de servicios de agua, TIC, viviendas para estudiantes universitarios, escuelas, patrimonios gubernamentales y otras infraestructuras como la construcción y adecuación de centros urbanos. Recomienda que los APP no deben verse como un mecanismo de financiación, sino de adquisición; y crear mesas técnicas donde se compartan experiencias y mejorarlas. En ALC esto cambia, pues identifican problemas como: las empresas de la región no están calificadas o preparadas para prestar este tipo de servicios, la identificación de sectores potenciales y tener clara las prioridades de inversión.

CAPÍTULO III: APP EN EL SALVADOR

En el siguiente capítulo se explorará la formación y las potenciales oportunidades que presenta la aplicación de una política de APP en El Salvador. Este estudio abarcará desde cómo se llevó a cabo la ley, la definición de APP dentro del territorio salvadoreño, sus objetivos económicos y sociales, grupos e instituciones que participan en la implementación, áreas de interés, y experiencias con proyectos APP.

3.1 Formulación de los APP en El Salvador

El inicio de los APP en el ámbito regional se remonta al año 2010, durante la Cumbre Extraordinaria Centroamericana de Jefes de Estado y Gobierno realizada en San Salvador, se abordó la temática sobre el fortalecimiento de las instituciones de integración regional, con lo cual se acordó realizar una revisión inmediata de sus competencias, funcionamientos, instrumentos jurídicos, la coordinación de acciones y asignación de recursos para su pleno desempeño (SICA, 2010).

El objetivo de dicho acuerdo, según la CEPAL (2011) consistía en dirigir la atención a una agenda de facilitación de comercio con características especiales de alineación y armonización con las estrategias de desarrollo. En este marco de coherencia y de manera complementaria, insta al lineamiento del diseño de un plan de acción público-privado, para el impulso de diversas iniciativas de cooperación, tanto nacionales como binacionales.

En otras palabras, el diseño de planes para la facilitación del comercio en Centroamérica ayudaría a potencializar a la región como una zona estratégica para el comercio a nivel global. Dentro de dichos planes se maneja el impulso de los APP como una herramienta importante y atractiva de inversión para concretar dichos proyectos.

Además, se reconoce que en Centroamérica existe una cantidad de programas y proyectos enfocados en la facilitación del comercio *“pero casi todos adolecen de un hilo conductor, de una visión estratégica compartida y unos procedimientos adecuados para medir el desempeño, resultados e impacto”* (CEPAL, 2011). Por lo tanto, la CEPAL propone los APP como un factor importante a recurrir y resolver este tipo de problemas. Incluso, dicho organismo llega a recomendar el impulso del uso de los APP como mecanismo de acercamiento económico entre El Salvador y Guatemala, con miras a la construcción de una Unión Aduanera.

Por el otro lado, en el ámbito nacional el origen de los APP se remonta a un cambio del modelo tradicional de la asistencia internacional sustentada en la lógica donante-receptor por un modelo basado en el acuerdo mutuo de acciones y compromisos impulsados por el Gobierno de los Estados Unidos (USG); a este modelo se le conoce como Asocio para el Crecimiento (PFG, en sus siglas en inglés). Bajo este contexto el 4 de noviembre de 2011 se firmó un acuerdo entre USG y el Gobierno de El Salvador (GOES) llamado “Plan de Acción Conjunto de Países” (PACP), que persiguen como objetivo marcar las directrices para el cumplimiento de metas que mejorarían las condiciones económicas y sociales (PROESA, 2012).

Por tal motivo, dentro de dicho plan se identifica la necesidad del apoyo a una estrategia para atraer y promover la inversión extranjera directa (IED), con el objetivo de convertir a El Salvador en un país atractivo. Así, surge la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) con el fin de fortalecer las instituciones y además ser un promotor de las ventajas comparativas que pudiera tener el territorio en el ámbito internacional (PROESA, 2012, pág. 14).

Los acuerdos antes mencionados son parte del plan económico propuesto por el entonces presidente de la República Mauricio Funes en 2012, el cual contenía principalmente la ratificación de la Asamblea Legislativa sobre el acuerdo PFG firmado entre el USG – GOES. Además, incluía un proyecto de ley sobre los APP. Dicho plan a su vez conllevó una reestructuración en los subsidios de energía eléctrica y gas propano¹².

Fue hasta el 23 de mayo de 2013, que la Asamblea Legislativa aprobó con 84 votos (mayoría absoluta), la “Ley Especial de Asocios Público Privados” (LEAPP), con el objetivo principal de garantizar un marco normativo para el desarrollo de proyectos de APP; garantizando infraestructura y servicios públicos con eficacia y eficiencia. Dicha ley se basa en los siguientes artículos de la Constitución salvadoreña:

- *“Art. 101. El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano”*. Este primer apartado es importante, ya que, recoge el concepto del DS, pues toda actividad económica debe asegurar el bienestar del ser humano a lo largo del tiempo. El Estado, además, promoverá el desarrollo económico y social fundamentado en el *“incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos...”*

¹² El plan económico fue aprobado con el acuerdo PFG, pero la propuesta de las APP se postergó hasta 2013 por diferencias políticas e ideológicas.

fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores”.

- *“Art. 102. Se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social”* Si bien en el capítulo uno, se expone el interés de los empresarios con una tendencia individual, distinta a la que persigue el Estado; cualquier asociación, sea en este caso público-privado, debe velar por el mejoramiento sustancial de las condiciones sociales de la población.
- *“Art. 113. Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades.”* Tomando en cuenta lo anterior, la Constitución es clara cuando expresa que todo tipo de inversión en el territorio debe contribuir al incremento de la riqueza nacional y a la distribución justa de sus beneficios. Por otro lado, *“...en esta clase de asociaciones, además de los particulares, podrán participar el Estado, los municipios y las entidades de utilidad pública”.*

Por lo cual, con base en estos artículos existe la garantía constitucional de la existencia de los APP y que tales proyectos deben perseguir el DS como uno de sus objetivos primordiales.

3.1.1. Definición

La conceptualización de las leyes de los APP es variable, según sea el país o región, debido a que cada uno se adapta a marcos normativos preestablecidos, pero en general velan por el mejoramiento de infraestructura y la prestación de servicios sociales, desde su construcción hasta su mantenimiento.

En la “Ley Especial de Asocios Público Privados” (LEAPP) define los APP en su artículo 6 literal e) como:

“Acuerdo suscrito entre una o más instituciones contratantes del Estado y el participante privado, que tiene por objeto, a través de las diferentes modalidades contractuales descritas en el artículo 4 de esta Ley, la provisión de infraestructura y la prestación eficiente de servicios públicos, de interés general, y otros de carácter privado complementarios a éstos”

De acuerdo con lo anterior, las modalidades contractuales establecidas en el art. 4 estipulan tres tipos de contratos:

1. *“Institución contratante del Estado entrega al participante privado bienes u obras materiales de dominio público¹³”*. Refiriéndose a obras públicas, ya sean de uso público¹⁴ o bienes fiscales¹⁵.
2. *“Participante privado destina bienes propios para brindar un servicio público”*. Dicha modalidad define si al término del contrato, los bienes generados a lo largo del proyecto serán transferidos al Estado o no.
3. *“Explotación o ejecución de una actividad de interés general”*. Esta última modalidad de contrato, se refiere a los bienes fiscales. En otras palabras, los proyectos de APP pudieran participar en la adjudicación de autónomas a nivel estatal o municipal, así como de empresas descentralizadas, siempre y cuando sean del interés general¹⁶.

Tomando en cuenta lo anterior, las modalidades expuestas por la LEAPP pueden generar confusiones con respecto a la “Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública” (LACAP), ya que los contratos referentes a los ordinales 1 y 2, ya son contempladas en la última ley mencionada. La novedad se encuentra en la modalidad de contrato número 3, ya que no se consideraba dicha posibilidad dentro de la LACAP. Este último contrato tiene la condición que dichos proyectos sean exclusivamente para el fomento de la tecnología, ciencia, innovación, así como investigación y desarrollo (Fischner, 2017). Otra diferencia se genera en la metodología de licitación y control que tiene el gobierno hacia los APP, mecanismos que la LACAP no considera a detalle.

3.1.2. Objetivos de los APP en El Salvador

Los objetivos que persiguen las iniciativas de APP en El Salvador se rigen en el marco normativo-jurídico de su ley. Por lo cual, según los considerandos mencionados en la LEAPP se persigue de manera general, disminuir la brecha que existe en infraestructuras y servicios públicos para el desarrollo económico y social.

¹³ La Corte Suprema de Justicia (CSJ) se refiere a dominio público como: *el conjunto de bienes que se encuentran sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público*. En otras palabras, se refiere a todos aquellos bienes que son del interés público, pero no necesariamente del uso colectivo. Un ejemplo claro es el uso y explotación del subsuelo siendo este de dominio público, si bien, su manejo es del interés público su uso no es colectivo, ya que existen ciertas limitantes.

¹⁴ Estos bienes de *uso público* son definidos por la CSJ, en la clasificación de los bienes de Estado como: *“los destinados al disfrute de toda la comunidad y son utilizables por sus componentes sin discriminación”* las cuales pueden ser naturales (ríos, lagos, playas, etc.) o artificiales (calles, puertos, parques, museos, zoológicos, etc.).

¹⁵ Los *bienes fiscales*, especificados la CSJ son: *“las que tienen un régimen jurídico que, en general, corresponde a las reglas ordinarias de la propiedad privada”*. En otras palabras, hace referencia a las autónomas.

¹⁶ El interés general según la LEAPP en el artículo 6 literal a) son: *“aquellas que tienen por objeto el impulso de sectores estratégicos de la economía mediante el fomento de la tecnología, la ciencia, la innovación, así como la investigación y desarrollo”*.

3.1.2.1. Económicos

Los objetivos económicos que se plasman en la LEAPP son:

- Generar desarrollo productivo y económico.
- Incentivar la generación de empleos relacionado a los proyectos de APP.
- Creación de riqueza en el territorio para favorecer una distribución equitativa.
- Promoción de la inversión.
- Desarrollar proyectos nacionales en materia de obras públicas, servicios públicos, y actividades de interés general.
- Impulsar la economía nacional.

Al comparar estos objetivos económicos con los que se manejan a nivel mundial (véase sección 2.2.1.), se puede discutir la ambigüedad con lo que se presenta. Por lo tanto, debido a la superficialidad de estos objetivos, se abarcan diversos temas que se pueden prestar a interpretaciones al no ser específicos y esto último, puede ser riesgoso para alcanzar verdaderos objetivos de los APP.

Por ello, objetivos como la generación de empleos o la creación de riquezas, contribuyen al crecimiento económico de uno de los principales objetivos de la agenda neoliberal. Pero según Ostry, Loungani, & Furceri (2016), esta visión ha causado que se dejen de lado políticas distributivas que acompañen estos procesos de riqueza. Por lo tanto, es importante que estos mecanismos estén acompañados de la creación de instituciones que garanticen los objetivos económicos de los APP.

3.1.2.2. Sociales

Los objetivos sociales de la LEAPP abstraídos del apartado de consideraciones de dicha ley son:

- Elevar las tasas de inversión pública.
- Aumentar las capacidades productivas.
- Incrementar la inversión social entre el Estado y los inversionistas privados.

Paralelamente, es válido comparar estos objetivos de la LEAPP con los objetivos planteados a nivel mundial (véase sección 2.2.2.). Este análisis señala que, el cumplimiento de los APP para la creación de alianzas que contribuyan a la creación de infraestructura y servicios resilientes que aporte a la disminución de la pobreza, seguridad alimentaria, la salud, educación de calidad, entre otros; no se contempla ni se visualiza en la LEAPP.

Además, no existen mecanismos que aseguren el cumplimiento de los objetivos, por lo cual se comprende que ocurrirán de manera automática, algo que en la realidad no existe garantía. Con lo cual, la ambigüedad en el análisis se aleja en todo caso de perseguir los ODS, primordiales para el alcance de DS.

3.2. Grupos participantes en la implementación

La LEAPP define cuales son los participantes y las etapas en las que incide cada una de las instituciones nacionales. Sin embargó, primero es importante analizar cuál es el papel que juegan algunos actores internacionales en la formulación de proyectos APP en El Salvador; que a pesar de no estar plasmada en la ley es pertinente explorar la participación que han tenido durante la implementación en el ámbito nacional.

3.2.1. Actores internacionales

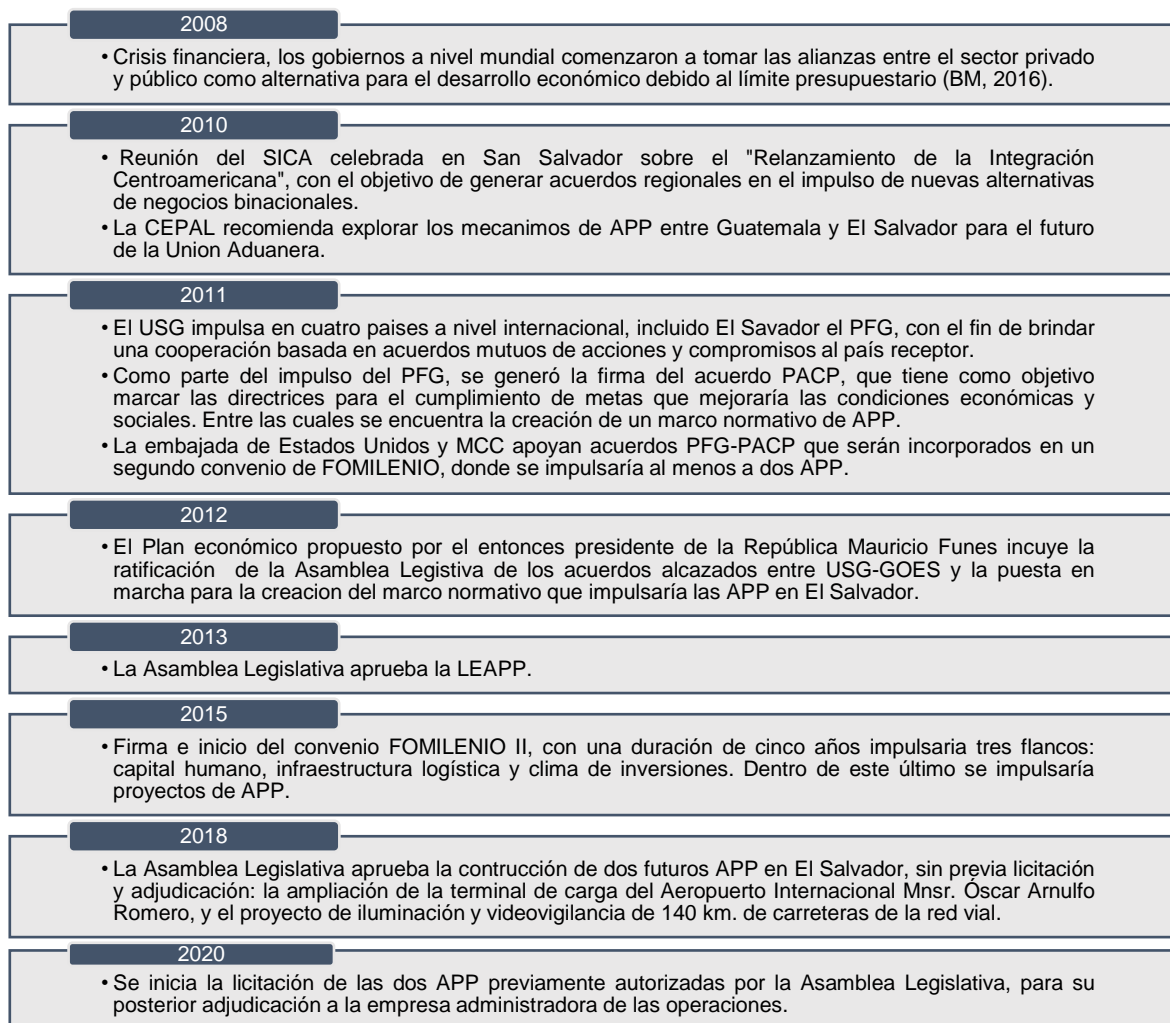
Como parte de los acuerdos alcanzados con USG por medio del PFG-PACP, uno de sus objetivos es la reducción de la pobreza por medio del crecimiento económico, con el incremento de la productividad de bienes y servicios comerciados internacionalmente. Este objetivo fue abordado por el organismo de cooperación Millennium Challenge Corporation (MCC) en 2011 con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos, y se lleva a cabo por medio del segundo convenio de cooperación, titulado Fondos del Milenio II (FOMILENIO II), firmado en 2015.

Por estos motivos, el convenio de FOMILENIO II con la duración de cinco años a partir de 2015 se enfoca en impulsar el crecimiento económico desde tres flancos: capital humano, infraestructura logística y clima de inversiones. Por medio de este último, se impulsaron tres proyectos, cuyo objetivo principal es el mejoramiento del ambiente de negocios.

Por esta razón, en el primer proyecto se creó el diseño y concepción para la actual institución del Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) con el propósito de mejorar los procesos de trámite y regulación como *“la facilitación del comercio, paso de fronteras y procedimientos de aduanas, permisos medioambientales y apoyo para mejorar la transparencia y la armonización de regulaciones municipales y nacionales”* (FOMILENIO II, 2014). Por otra parte, el segundo proyecto es el de Apuesta por Inversiones (API) que trata de identificar potenciales inversiones privadas junto al GOES.

Todo lo anterior es necesario recalcar, ya que culminan con el tercer proyecto, siendo este el impulso y apoyo de los primeros proyectos de APP en El Salvador¹⁷, con lo cual cuenta con \$10 millones de dólares en apoyo técnico para implementar de manera exitosa al menos dos APP.

Diagrama 1. Resumen cronológico de la formación de la LEAPP en El Salvador



Fuente: elaboración propia basado en BM (2016), Acuerdo PFG-PACP, FOMILENIO II (2014) y PROESA (2012).

Según el PFG-PACP la formación de la ley APP y su puesta en marcha es un logro para el acuerdo entre USG-GOES, ya que estas políticas ayudarían al país en ser un lugar atractivo para la IED (PROESA, 2012, pág. 14). Por su parte, la CEPAL (2011, pág. 14) apoya el fortalecimiento de las alianzas público-privado, como la estrategia de inserción internacional y

¹⁷ Originalmente se trataba de la expansión del Aeropuerto Internacional de El Salvador (AIES) y el desarrollo de un parque eólico en la región de Metapán. Luego por motivos de tiempo se optó por cambiar este último por el proyecto de iluminación y videovigilancia de 140 km. de carreteras de la red vial prioritaria en 24 municipios.

potencialización del desarrollo de las exportaciones, logrando incentivos para solucionar problemas de balanza comercial. Además, este tipo de asociaciones contribuyen a la generación de acuerdos sólidos entre el mismo Estado y el sector privado, contribuyendo a la creación de inversión, innovación y de cadenas productivas.

Por otra parte, otro de los actores que participan de forma indirecta, son las instituciones evaluadoras, por medio de índices dedicados a calificar la capacidad de negocios en los países que llevan a cabo políticas de APP. Así pues, The Economist Intelligence Unit evalúa distintos países basado en 5 categorías: regulaciones, instituciones, madurez, clima de inversiones y negocios, y financiamiento. Así pues, fundamentado en estas valoraciones se crea el índice infrascopes donde El Salvador para el año 2017 ocupaba el octavo lugar, con una puntuación de 64/100 de 21 países en ALC del ranking general sobre los aspectos de avance en políticas de APP.

The Economist Intelligence Unit (2017) menciona que uno de los principales problemas que corren las inversiones en El Salvador es su exposición a los desastres naturales y climáticos, esto provoca el encarecimiento de los costos de cobertura de riesgo durante la construcción y gestión del proyecto. Esta aseveración crearía en todo caso una paradoja ya que, por un lado, los APP tienen el objetivo de reducir el déficit en infraestructura; pero al mismo tiempo, la región presenta una alta vulnerabilidad a los problemas medioambientales que generan bajos índices de inversión.

Tabla 4. Índice Infrascopes en países de Centroamérica (2019)

Ranking	Países	Puntuación general	Regulación	Institución	Madurez	Clima de inversión y negocios	Financiación
5	Guatemala	74	81	93	82	69	43
6	El Salvador	73	88	78	81	72	44
7	Costa Rica	72	84	78	82	57	57
10	Honduras	66	84	56	83	47	59
12	Nicaragua	63	80	66	81	54	36
14	Panamá	60	60	29	77	75	57

Fuente: elaboración propia basada en *infrascopes index model – november 2019*. La puntuación máxima para la evaluación es de 100/100.

Así mismo, para 2019 El Salvador mejoró su posición general de octavo al sexto lugar, esto por la mejora en la categoría de regulación, ubicando al país en tercera posición en ALC como uno de los mejores marcos jurídicos alrededor de los APP. Aun así, se identificaron desafíos como la voluntad política de promover oportunidades de APP, las limitaciones presupuestarias con el que corre el Gobierno para cumplir con su parte de las obligaciones de pago hacia los

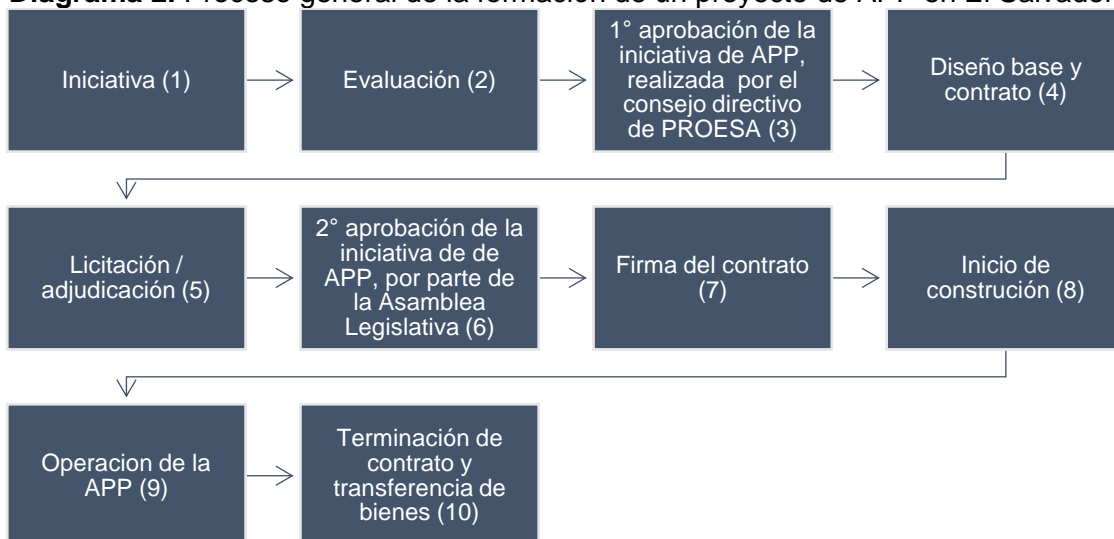
proyectos, y el poco desarrollo de infraestructura en sectores, que según The Economist son clave como el sector transporte, agua, salud y educación, entre otros (véase *tabla 4*).

Así pues, recapitulando la formación de los APP desde un contexto internacional para El Salvador, se encuentra la actuación de varias instituciones, organismos de cooperación, convenios, acuerdos y evaluadores, que de alguna manera ejercen un tipo de presión para las políticas internas. De esta forma, estos actores ayudan a incentivar al país no solo a ejecutar políticas atractivas en el mercado internacional, sino también a contribuir a estimular en distintos niveles al DS y el cumplimiento de los ODS.

3.2.2. Organismos públicos

La participación de las diversas instituciones del sector público está normada por la LEAPP y detallada por el Reglamento de dicha ley, en donde se exploran las iniciativas, evaluación, diseño base, contratos, licitación y adjudicación, aprobaciones, operación, y terminación del proyecto APP (*diagrama 2*). Por consiguiente, en este apartado se brindará de forma detallada las instituciones que participan en el proceso que se sigue para la implementación de APP.

Diagrama 2. Proceso general de la formación de un proyecto de APP en El Salvador



Fuente: tomado de FUSADES (2017)

Para empezar una *iniciativa (1)* de proyecto de APP en El Salvador según los art. 48 de la LEAPP y en su Reglamento art. 8 al 10, se especifica que PROESA es la institución encargada de generar la lista de proyectos disponibles para APP. PROESA deberá asegurar su congruencia con el Plan General de la Nación y recibir propuestas, por medio la Institución Contratante del Estado (ICE). Según el BM (2014), la cartera de inversión debe obedecer las condiciones y realidades de cada país, pues cada gobierno es encargado de conocer las

deficiencias en los servicios públicos que suministra y que podrían ser un obstáculo para alcanzar un desarrollo pleno.

Así mismo, la LEAPP contempla el manejo de propuestas no solicitadas por parte de empresas privadas mencionado en el art. 49 de la ley. La iniciativa debe ser presentada a la ICE, siendo esta la que decide si tomar en cuenta la propuesta de APP, con un plazo máximo de respuesta de 60 días.

Al mismo tiempo, a nivel internacional existen mecanismos para implementar las propuestas no solicitadas por el Gobierno y no contempladas en el plan de inversiones. Sin embargo, según el BM (2014, pág. 196), estas iniciativas privadas deben tomarse con cautela, ya que, si bien ayuda al ente público a identificar sectores donde la infraestructura debe ser mejorada para prestar un servicio eficiente servicio; al mismo tiempo, estas iniciativas al no ser considerados en la cartera de inversión, el Gobierno podría desviar la atención de futuros objetivos o metas. Además, se debe considerar la capacidad fiscal y el problema de obviar un proceso de licitación competitivo y transparente, como sucede con los proyectos APP propuestos por administración pública.

Posteriormente, dichas iniciativas son publicadas en PROESA¹⁸, y se prosigue con la *evaluación (2)* por parte de la Dirección de Asocios Público Privados (DAPP), siendo esta una de las etapas más importantes de la formulación de proyectos de APP; ya que en este proceso se decide si la iniciativa se hará por Obra Pública Tradicional (OPT), o por el conocido mecanismo de inversión APP. Dicha decisión es tomada bajo el análisis de valor por dinero¹⁹, que según la LEAP art. 6 la define como la *“evaluación de carácter cualitativo o cuantitativo que permite determinar que el proyecto de Asocios Público Privados es, desde un punto de vista social y económico, la mejor modalidad de provisión de infraestructura o de servicios públicos”*.

Además, existen otros tipos de criterios que complementan al análisis de valor por dinero como la evaluación de factibilidad económica, impacto fiscal y de impacto social del proyecto (véase anexo 6)²⁰. Luego de un estudio riguroso de la serie de evaluaciones que es sometida, la

¹⁸ En la Dirección de Asocios Público Privados (DAPP) se pueden encontrar todos los proyectos que están siendo evaluados por dicho ente. Véase: <http://dapp.gob.sv/>

¹⁹ Proceso de valor por dinero desarrollado véase anexo 1.

²⁰ Como parte del Proceso de identificación y selección de proyectos se encuentra la evaluación de factibilidad económica, de impacto fiscal del proyecto y del impacto social.

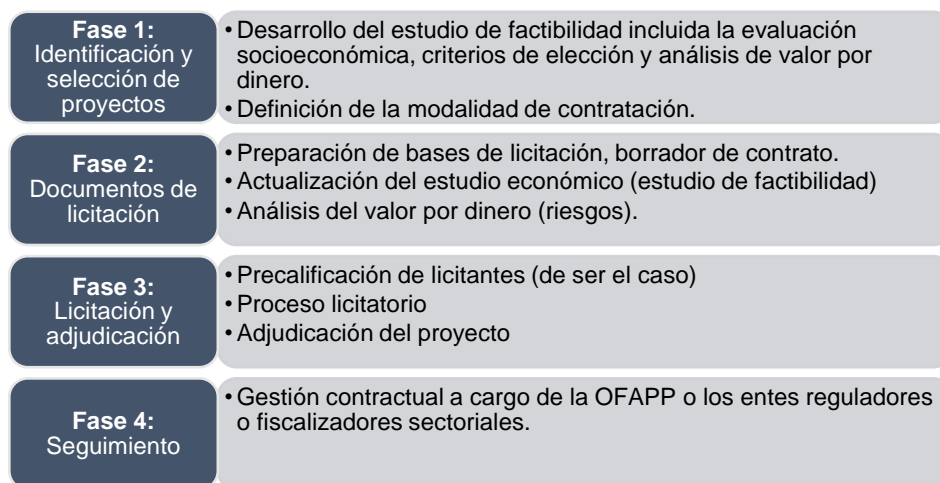
iniciativa es *aprobada por el Consejo Directivo de PROESA (3)*, obligación que le deroga el art. 14 de la LEAPP.

Posteriormente, a la primera aprobación de la iniciativa de APP, se prosigue con el *diseño base y contrato (4)*. En esta etapa se pueden generar actualizaciones a los estudios de evaluación, ya que las propuestas de los *licitantes/adjudicación (5)* son recibidas y calificadas nuevamente para elegir la empresa privada más factible para llevar a cabo el proyecto. Por último, el seguimiento de la ejecución recae en la Oficina Fiscalizadora de Asocios Público-Privados (OFAPP) y de los entes fiscalizadores que son detallados en los art. 21 al 29 de la LEAPP.

Por último, luego de su aprobación por parte del Consejo Directivo de dicha institución, se presentan a la *Asamblea Legislativa (6)* todas las fases de identificación, licitación y adjudicación de APP lista para la aprobación de la Asamblea, siendo necesarios la mitad más uno de los votos a favor, como dictan los art. 53 y 54 de la LEAPP.

Luego esta aprobación, se procede a la *firma del contrato (7)* de la empresa ganadora, da el *inicio de construcción (8)* según sea la naturaleza del proyecto, *operación de la APP (9)* y luego de que da finalizado el contrato por los años que estipule el contrato, se prosigue con la *terminación de contrato y transferencia de bienes (10)*, la cual depende de la modalidad contractual estipulada en el art. 4 de la LEAPP (*véase sección 3.1.1*).

Diagrama 3. Descripción de las fases de un proyecto de APP por parte de PROESA en El Salvador



Fuente: PROESA (2019, pág. 7)

Todo el proceso de APP, PROESA (2019), lo agrupa en 4 fases generales que se sigue para la identificación, selección, preparación documental de contratos, licitación, adjudicación y seguimiento de los proyectos de APP (véase *diagrama 3*).

3.3. Áreas de interés en El Salvador

La LEAPP del art. 1 al 3 especifica que el interés de dicha ley se centra en la provisión de infraestructura, servicios públicos y todo aquello que sea del interés general para encargar a un inversionista privado del diseño, construcción, reparación, mejoramiento, equipamiento, operación y mantenimiento. Por consiguiente, se autoriza la creación de proyectos APP en los siguientes ICE:

- Órgano Ejecutivo y sus dependencias.
- Instituciones de carácter autónomo.
- Municipalidades.

No obstante, en el art. 3 de la LEAPP se excluye el ámbito de aplicación para los siguientes casos:

- a) *“Servicios de Salud, incluyendo los prestados por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).*
- b) *Servicios de Educación, como los define la Ley General de Educación²¹.*
- c) *Universidad de El Salvador (UES).*
- d) *Recursos hídricos exceptuando el diseño, construcción, reparación, mejoramiento, equipamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales en el área metropolitana de San Salvador, San Miguel y Santa Ana.*
- e) *Servicios de seguridad pública y justicia” (LEAPP, 2013, pág. 3).*

Sin embargo, los APP deben de alcanzar un monto de inversión y gastos actualizado de operaciones y mantenimiento, que supere en cuarenta y cinco mil veces el salario mínimo mensual vigente del sector comercio y servicio, o sea \$13.5 millones de dólares (estimado en el 2020). Este último requisito pudiera ser una limitante para aumentar el espectro de posibilidades de los APP, pues la magnitud que se requiere de inversión es poco probable que sea alcanzada por micro o medianas empresas en El Salvador. Además, tampoco se

²¹ Estos servicios según los art. 65 al 67 de dicha ley son los de “normar, financiar, promover, evaluar, supervisar y controlar los recursos disponibles para alcanzar los fines de la educación nacional” (pág. 13). En otras palabras, la administración de centros educativos público son tareas que le corresponde al Ministerio de Educación y a los Consejos Directivos Escolares.

contempla en la LEAPP algún tipo de asesoría o apoyo para incentivar a que las empresas nacionales sean capaces de participar en la adjudicación de proyectos APP.

3.4. Experiencias de APP en El Salvador

El PPP Knowledge Lab²² identifica en El Salvador trece APP, proyectos que no pueden ser considerados como tal, ya que no se realizaron bajo ninguna regulación o proceso jurídico como indica la LEAPP; sino que fueron firmados bajo el esquema de concesión, tal como indica la Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública (LACAP). A pesar que, dichos proyectos cumplen con las características básicas de lo que se considera como APP actualmente, que incluyen el diseño, construcción, administración y operación de los activos (véase tabla 5).

Tabla 5. Concesión de proyectos no APP en El Salvador (1998-2019)

Proyectos	Sectores	Empresa concesionaria	País que procede la inversión	Año del cierre de financiación	Inversión (\$US Millones)
Acajutla Gas-Fired Power Plant and LNG Terminal/ Energía del Pacífico	Energía	Ivenergy	Estados Unidos	2019	\$800
Capella solar plant	Energía	Neoen	Francia	2018	\$143
AES El Salvador Solar Portfolio/ Proyecto Bósforo	Energía	Corporación Multi Inversiones (CMI)	Guatemala	2017	\$160
Providencia Solar Power Plant/ Planta fotovoltaica 101 MW	Energía	TSK, electrónica y electricidad S.A.	España	2015	\$144
Parque Solar Cangrejera	Energía	GRS	España	2015	\$4.20
Moncagua Solar Power Plant	Energía	AES Soluciones	El Salvador	2015	\$4.00
PV Gen and Grupo Roca Solar Power Plants	Energía	Enerland group ²³	España	2015	\$2.34
Barrio Nuevo Solar Power Plant	Energía	Enerland group	España	2015	\$2.00
CWC de El Salvador	Energía	Cable & Wireless Communications (CWC)	Reino Unido	1999	\$75.00
Grupo CentroAmericano de Telecomunicaciones	TIC	GCA Telecom, S.A. de S.V.	El Salvador	1998	\$20.00

Fuente: tomado de PPP Knowledge Lab, se agregó la columna de empresa concesionaria y el país que procede la inversión.

²² Para más información. Véase <https://pppknowledgelab.org/countries/el-salvador>

²³ Además de este proyecto, posee 8 de energía solar en El Salvador y no están reflejados en la tabla como lo son: Remedios 26 MWp, Sonsonate 13.95 MWp, Trinidad y Marquez 12.2 MWp, Solaris 957.7 MWp. Mas información véase <https://www.enerlandgroup.es/es/proyectos/listado-proyectos-grandes.php>

Por su parte, estos proyectos concesionados ascienden a un total de \$1,463 millones de dólares desde 1990 hasta el 2019. No obstante, si bien estos proyectos no son APP surgieron de una alianza entre el gobierno y la empresa privada para prestar servicios e infraestructura pública y se pueden ocupar como un antecedente previo a la formación de la LEAPP.

En consecuencia, se puede afirmar que la mayoría de proyectos concesionados durante 1996 a 2019 bajo la lógica de alianza público y privados, fue necesaria una inversión extranjera directa (IED) de \$1,439 millones de dólares, versus los \$24 millones proveniente de empresas nacionales.

Debe señalarse que durante el segundo trimestre de 2020 la cartera de inversión de APP dirigida por PROESA, reporta 14 proyectos en evaluación. Solamente 2 proyectos han sido aprobados por el Consejo Directivo de dicha institución a la espera del ganador del concurso de licitación. Posteriormente, deberían de remitirse a la Asamblea Legislativa para su aprobación (véase anexo 7).

Según la cartera de inversiones de PROESA (2020), en El Salvador no existe ningún APP hasta el segundo trimestre de 2020, ya que el estatus de los 14 proyectos de la cartera de inversiones de PROESA, muestra que solamente dos se encuentran en licitación (Terminal de Carga del Aeropuerto Internacional Óscar Arnulfo Romero y Galdámez; e Iluminación y Videovigilancia de carreteras), uno en evaluación (Parque Científico Tecnológico en Ciencias Exactas e Ingenierías) y el resto en proceso de iniciativa.

También, se puede analizar la cartera de inversiones, no solo por el status, sino por la ICE que la solicita (véase anexo 7). Con lo cual, seis corresponden al Ministerio de Obras Públicas (MOP), enfocados en la creación de nuevas rutas de acceso al Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) que mejoren la circulación de mercancías y tránsito de personas en menor tiempo. Además de otros proyectos como la creación de parqueos públicos en el Centro de la Capital de San Salvador y mejorar el sistema de transporte público.

Por parte de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), son dos proyectos de APP. Primero, uno de los más avanzados en status de licitación es la Terminal de Carga del Aeropuerto Internacional Óscar Arnulfo Romero y Galdámez; con el objetivo de optimizar los procesos de exportación e importación de productos. El segundo en la etapa de iniciativa es la Zona Económica Logística del Aeropuerto Internacional Monseñor Óscar Arnulfo Romero y

Galdámez, la cual consiste en la construcción de un tipo de centro comercial que incentive la inversión de privadas en la zona.

El Ministerio de Hacienda reporta dos proyectos presentados a PROESA, el primero son las Aduanas terrestres con, el fin que una empresa privada las administre. Segundo, la creación de un Nuevo Centro de Gobierno en Antiguo Cuscatlán, con la justificación que mejora la productividad de tareas administrativas.

Por último, están tres ministerios con un proyecto cada uno. El primero, correspondiente al Ministerio de Educación, trata sobre la construcción de un “Parque Científico Tecnológico en Ciencias Exactas e Ingenierías”. El segundo, por parte del Ministerio de Obras Públicas y de Transporte (MOPTVDU), referente a un “Corredor del Pacífico: La Hachadura – Kilo 5” para mejorar el tránsito entre la frontera a Guatemala y el Puerto de Acajutla. Por último, el tercero de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), trata sobre la construcción de “Plantas de tratamiento de aguas residuales” en las áreas metropolitanas de San Miguel, Santa Ana y San Salvador.

Con relación al tratamiento de aguas, según Arrieta (2018), en América Latina existe una tendencia al rescate de los servicios en manos de operadores privados. Por lo cual, los Estados en su posición de rectores, realizan la tarea de garantizar la creación de autoridades autónomas para el suministro y tratamiento de agua sea siempre pública. En El Salvador para 2020, aún no existe una Ley General de Agua que regule esta situación, pese a la existencia de anteproyectos de ley por parte del Comité de Expertos Hidroeléctricos, Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales (MARN), Foro del Agua y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Otros puntos a tomar en cuenta es que, la mayoría de los proyectos fueron propuestos desde 2013 a 2015, y si bien existen las iniciativas por parte de las ICE en experimentar otros métodos de inversión que no sea las OPT, no existe un avance real para su ejecución. Por último, algunos proyectos que están en la cartera de inversiones como específicamente, los proyectos de Iluminación y Videovigilancia de carreteras, la Terminal de Carga del Aeropuerto Internacional Óscar Arnulfo Romero y Galdámez, el Parque Científico Tecnológico en Ciencias Exactas e Ingenierías, y las Aduanas terrestres; ya comenzaron su construcción, a pesar que unos de los pilares principales de los APP es la adjudicación del proyecto desde su construcción hasta su administración o prestación de servicio, caso que no ha sucedido en El Salvador.

3.5. Resumen

Para el cierre de este capítulo, hay que rescatar puntos importantes que serán vitales para las conclusiones y recomendaciones generales, con lo cual es indispensable no perder el recorrido que se está elaborando a partir de esta relación entre Estado y la empresa privada.

Primeramente, es necesario aclarar la situación en la que se encuentra El Salvador en relación con los APP, y es que, al no existir un proyecto de esta naturaleza debidamente implementado, no se puede estimar los resultados de tal política económica. A pesar de esto, la cartera de inversiones proporcionada por PROESA y los objetivos que presenta la LEAPP, generan dudas acerca de si el fin último de estas iniciativas puede contribuir al DS y contribuir al cumplimiento de los ODS.

Además, los objetivos que persigue la LEAP en El Salvador para la ejecución de los APP son ambiguos y esto puede ser ocasionado por la amplitud en que se aborda este tipo de políticas a nivel mundial. Si bien se pueden abstraer objetivos del BM o de los ODS, correspondientes a las alianzas entre gobiernos y empresas privadas; estos objetivos no están definidos claramente, y eso contribuye que cada marco normativo y jurídico sea distinto en cada país.

En segundo lugar, según The Economist Intelligence Unit (2019), El Salvador enfrenta aún retos por superar que generen las condiciones adecuadas para la ejecución de los APP. A pesar de tener uno de los mejores marcos normativos y jurídicos de ALC, aún falta avanzar en temas de financiamiento como lo han hecho algunos países como Perú, Uruguay y Honduras; donde se han utilizado fondos privados de pensiones para financiar proyectos de APP; tema que sería discutible en el país.

Además, para El Salvador se presenta una serie de desafíos por superar, tales como: el riesgo de inversión debido a los desastres naturales, que trae consigo un aumento en los costes de inversión, la falta de voluntad política de promover APP, las limitaciones presupuestarias con el que corre el Gobierno para cumplir con obligaciones de pago hacia los proyectos y el poco desarrollo de infraestructura en sectores como el sector transporte, agua, salud y educación, entre otros.

En tercer lugar, es incierto un posible avance de proyectos de APP más allá de los que ha impulsado FOMILENIO II, ya que como parte de los objetivos de dicho convenio es finalizar al

menos dos proyectos como parte de sus metas de cumplimiento ante la MCC y USG. Abonando a esto, PROESA a pesar de contar con una cartera de inversión definida carece de un plan con fechas estipuladas para cumplir la finalización de dichas propuestas, y tampoco se prevé la diversificación de las mismas; ya que en su mayoría son inversiones que benefician el desarrollo de rutas comerciales para la movilidad de mercancías y no para suplir necesidades netamente sociales.

Como cuarto punto, existe una lista de evaluaciones sociales cuando se encuentra en la etapa de evaluación que incluye: la descripción del proyecto, descripción de la zona y de la población afectada, características de los grupos sociales afectados, descripción de los impactos sociales potenciales, identificación y evaluación de impactos (positivos y negativos) (PROESA, 2019, pág. 9). Pero, no existe una garantía para la ejecución de un plan de mitigación social mencionado en el art. 32 señalado en el literal c) de la LEAPP²⁴. Esto se puede prestar a que algunas afectaciones sociales se dejen de lado y perjudiquen negativamente la calidad de vida de la población involucrada.

Por último, es necesario advertir sobre la procedencia de la inversión, ya que como se ha identificado a partir de antecedentes en concesiones de proyectos, la mayoría de estas son provenientes de IED, pues como advierte la CEPAL (2016) este tipo de mecanismo no genera beneficios automáticos por efectos de derrame. “La transferencia y absorción de sus beneficios dependerá de las características de la inversión y de las particularidades del país receptor, (...) estos países tienen el desafío de captar estos beneficios, ya que, de no mediar las condiciones necesarias, existe la posibilidad de que la empresa extranjera, sea un enclave dentro del país y que solo una fracción de sus beneficios se transfiera a la economía local” (CEPAL, 2016, pág. 162)

Por esta razón es importante incentivar que los APP en el país sean generados a partir de capitales nacionales y que se garantice la participación de distintos sectores económicos transversales en su ejecución, por ello es recomendable reducir el monto requerido por la LEAPP para la ejecución de los APP. Además, PROESA debería focalizar sus esfuerzos en proyectos que impulsen zonas territoriales donde su tasa de inversión es baja. Es por ello, que

²⁴ Según la LEAPP Art. 32, a) “Evaluación de impacto social: deberá contar con un análisis de los Impactos sociales y sus respectivas medidas de mitigación”

las recomendaciones y conclusiones de alternativas a los APP son necesarias para que se resuelva la incógnita de si esta política económica tendría impactos en el DS.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este último capítulo tiene como objetivo de la investigación sintetizar las oportunidades y riesgos que se deben considerar en la política de APP previstos a lo largo de la investigación, y a partir de ellas sustraer algunas conclusiones y recomendaciones.

En el caso de las oportunidades, la creación de alianzas es un importante avance para alcanzar objetivos comunes, que mejoren las condiciones de vida de las personas. Con respecto a los riesgos, destaca que al no implementarse de manera adecuada las políticas de APP, pueden perpetuar o incluso agravar las condiciones sociales en la zona implementada.

A partir de estas oportunidades y riesgos es posible considerar algunas conclusiones de las principales problemáticas a las que se enfrentan los APP en El Salvador. Y, además, permite realizar una serie de recomendaciones que podrían ser valiosas para el desarrollo de los APP como política económica replicable en El Salvador y la región.

4.1. Conclusiones

Desde los inicios de la historia del pensamiento económico, las asociaciones entre el sector público y privado, han suscitado en un debate teórico, principalmente debido a que la lógica que persiguen ambos sectores pudiera ser distinta. En este sentido, el sector público está enfocado en generar servicios accesibles a la población, mientras que el sector privado es conocido por generar y acrecentar sus propios beneficios económicos. Sin embargo, esta percepción cambia cuando se aborda la temática desde un enfoque de desarrollo; considera que los APP deberían de contribuir al cumplimiento de los ODS y mejorar las condiciones de vida de las personas.

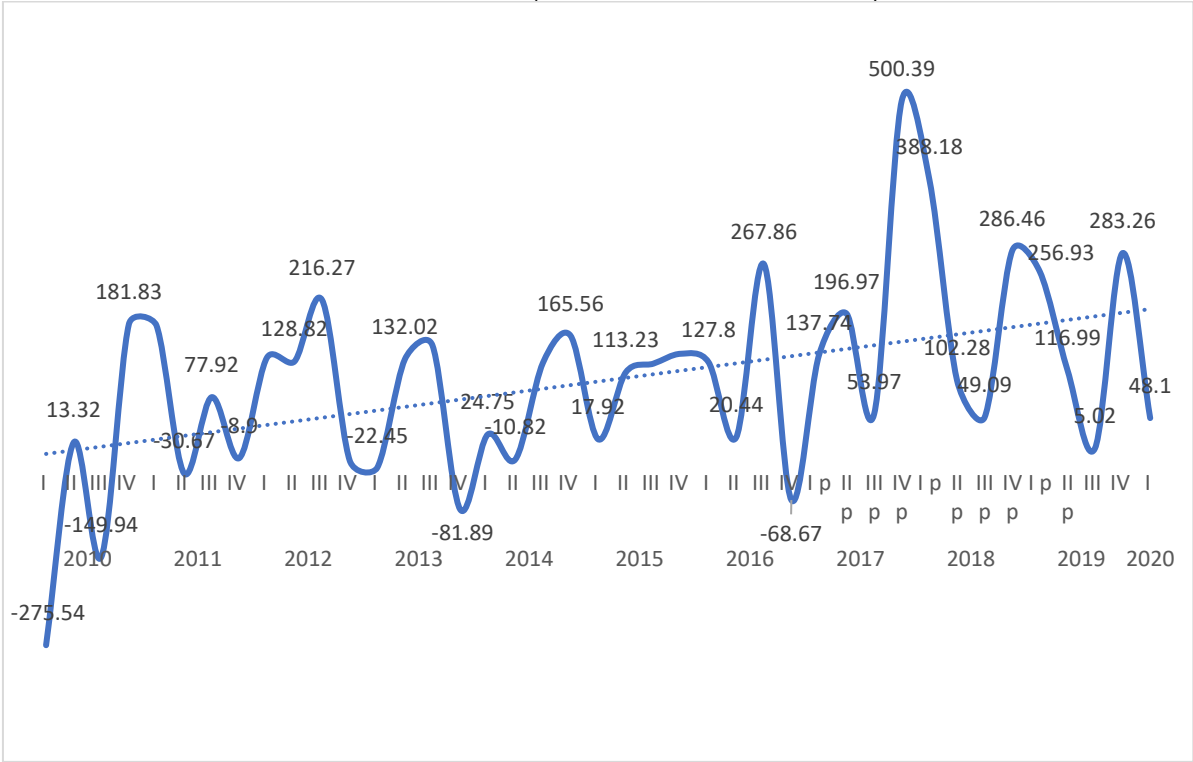
No obstante, los APP están fundamentados por la influencia neoliberal, especialmente sobre dos postulados. El primero se refiere a la promoción de competencia a partir de la apertura a los mercados internacionales, incentivando al aumento de la IED. Segundo, se refiere a la reducción del papel del Estado, con la finalidad de reducir los déficits fiscales y asumir una deuda que puede ser manejada de mejor manera por los grupos empresariales (Ostry, Loungani, & Furceri, 2016).

Sin embargo, ante la aplicación de estos postulados se ha evidenciado que *“en lugar de generar crecimiento, algunas políticas neoliberales aumentaron la desigualdad, lo que a su vez dificultó una expansión duradera”* (Ostry, Loungani, & Furceri, 2016). Entonces, cabe

preguntarse si los APP, nacidos de la influencia neoliberal, realmente son capaces de generar un impacto distinto a las medidas neoliberales predecesoras. La respuesta según el FMI y Ostry, Loungani, & Furceri (2016) puede ser encontrada en el tipo de financiamiento que ocupe el gobierno responsable, pues las inversiones por medio de la banca generan un impacto no tan alentador como el que provocaría la IED.

Lo anterior, tiene concordancia con la situación en El Salvador, en donde los últimos años se evidenció que la mayoría de concesiones que han realizados los gobiernos, el 98% fueron por medio de IED (*véase sección 3.4*). Además, cabe resaltar que los flujos netos de IED rondan el 4% al 2% respecto al PIB; para 2019 represento una entrada de \$662 millones de dólares, equivalente al 2.55% del PIB (*véase gráfico 2*).

Gráfico 2. Flujos netos de inversión extranjera directa por sector económico receptor en millones de \$US (Trimestre I/2010 al I/2020).



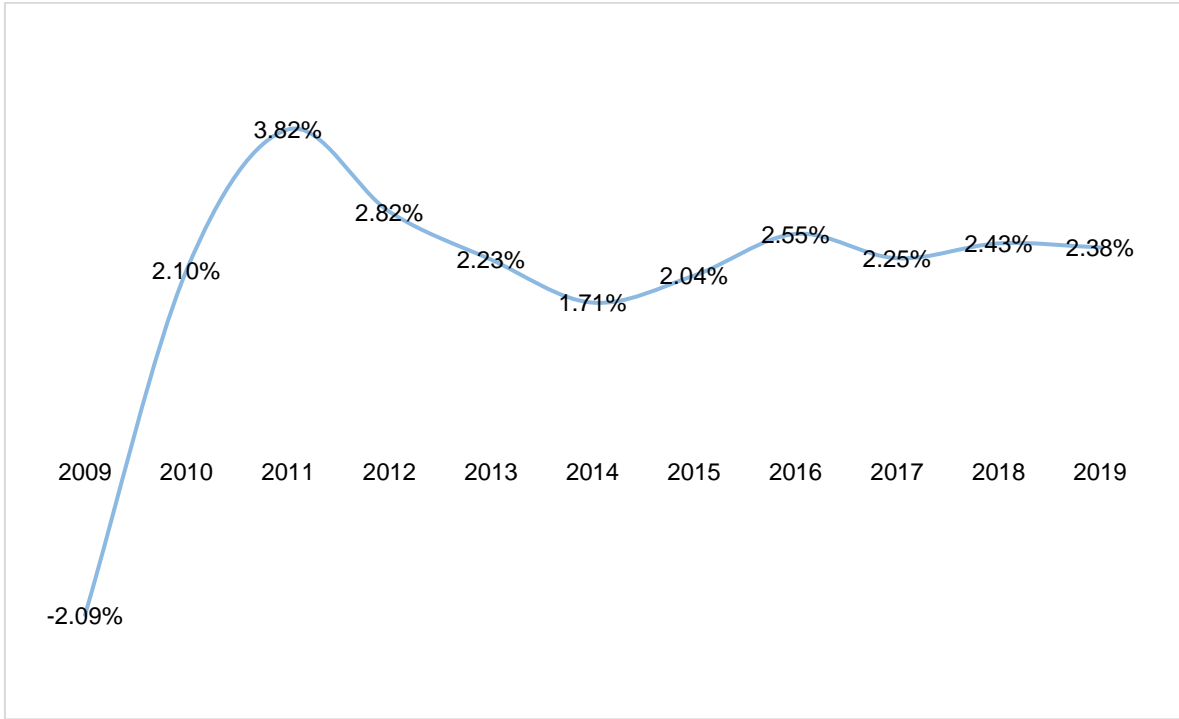
Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR

Por su parte, la CEPAL (2016) advierte que la IED no genera beneficios automáticos por efectos de derrame. La transferencia y absorción de sus beneficios dependerá de las características de la inversión y de las particularidades del país receptor. Los países receptores tienen el desafío de captar estos beneficios, ya que, de no mediar las condiciones necesarias,

existe la posibilidad de que la empresa extranjera, sea un enclave dentro del país y que solo una fracción de sus beneficios se transfiera a la economía local.

Según Ostry, Loungani, & Furceri (2016), la apertura hacia la IED incrementa la probabilidad de que se agrave notablemente la desigualdad y, por lo tanto, el crecimiento económico se vea detenido en procesos largos de estancamiento. Ejemplo de esta dinámica, se ve reflejada en el estancamiento de la tasa de crecimiento del PIB en El Salvador (véase gráfico 3), a pesar de los intensos flujos netos de la IED van en aumento (véase gráfico 2). En otras palabras, la inversión proveniente del extranjero no ha tenido un impacto notable en el crecimiento porcentual del PIB.

Gráfico 3. Crecimiento de PIB (% anual) de El Salvador (2009-2019).



Fuente: elaboración propia con base en datos del BM.

Por lo tanto, si estos mecanismos de inversión se replican en los APP, tal como PROESA los ha patrocinado, se pudiera considerar que tales proyectos no generarían impactos económicos que se esperan. Además, si no se considera en ningún momento proyectos que puedan contribuir a los ODS, no se mejorarían las condiciones de vida para las presentes y futuras generaciones.

Por ello, es impórtate mencionar las oportunidades y riesgos que tiene El Salvador al implementar este tipo de mecanismos, tales como la oportunidad de generar desarrollo local,

pero con el riesgo que no participen las MIPYME por la magnitud de inversión que se requiere, entre otros (véase *tabla 6*).

Tabla 6. Asocios Público-Privados en El Salvador: Oportunidades y riesgos

Oportunidades	Riesgos
Oportunidad de crear alianzas que contribuyan a mejorar servicios públicos.	Cobros excesivos por parte de los privados en servicios esenciales a la población.
Potenciar la variable de inversión	Que se prefiera IED por parte de gobierno y no tomar en cuentas las necesidades locales.
Generar desarrollo local a partir de socios que potencialicen sectores claves.	La magnitud que se requiere de inversión es poco probable que sea alcanzada por micro o medianas empresas en El Salvador.
Crear nuevas nuevos mercados con el objetivo de diversificar sectores económicos en el país.	La LEAPP no contempla algún tipo de asesoría o apoyo para incentivar a que las empresas nacionales sean capaces de participar en la adjudicación de proyectos APP
Proyectos de infraestructura resilientes	Proyectos costosos que pueden afectar las finanzas estatales.
Brindar concesiones más seguras a partir de una evaluación como es el valor por dinero.	Que el gobierno no cumpla con todo el proceso de adjudicación, como las construcciones tempranas sin haber elegido el socio privado. Se necesitan de nuevos mecanismos de evaluación.
Contribuir a alcanzar ODS.	Los objetivos de los APP en El Salvador no contemplan de ninguna manera los ODS para que tales proyectos logren cumplir con las metas establecidas en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Fuente: elaboración propia a partir de la investigación.

4.2. Recomendaciones

Las recomendaciones tratarán de dar respuesta a los problemas planteados por los APP, encontrando algunas probables soluciones, clarificando la importancia de la inversión local como mecanismo redistributivo, y potencializar que estos efectos puedan generar verdaderos avances en el cumplimiento de los ODS.

4.2.1. Mecanismo de evaluación y generación de la cartera de inversiones de los APP

La LEAPP en el art. 20 obliga al Consejo Directivo de PROESA que se realicen una evaluación cada tres años de manera independiente acerca de los montos esperados del proyecto. Esto

no garantiza de ninguna manera que el proyecto contribuya económica, ni socialmente a la zona donde se implementará dicho proyecto. Es por ello, que la efectividad de los APP en El Salvador debe evaluarse por su impacto al DS, acorde a las contribuciones que cada proyecto realizaría al cumplimiento de los ODS (véase anexo 8).

Además, la mesa de evaluación debe ser multisectorial, la cual involucre personal del proyecto, técnicos independientes, representantes del Estado y evaluadores de la Agencia de Desarrollo Sostenible; todos adscritos en la Unidad de APP. Estas evaluaciones deben realizarse en periodos más cortos a los tres años que estipula la LEAPP bajo la modalidad de gestión basada en resultados.

El Salvador actualmente, según la Agencia de Desarrollo Sostenible debe avanzar en temas de igualdad de género (ODS 5); garantizar la disponibilidad del agua (ODS 6); mejorar el acceso a energías sostenibles (ODS 7); construir infraestructura resiliente (ODS 9); lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ODS 11); modalidades de producción y consumo sostenibles (ODS 12); adoptar medidas para el cambio climático (ODS 13), entre otros (Naciones Unidas, 2018). Todos los anteriores objetivos pueden ser retomados por los APP y con base en ellos, generar una cartera de inversiones enfocada en mejorar la calidad de vida de las personas.

4.2.1. Importancia de la inversión local

La LEAPP estipula una inversión mínima de \$13.5 millones de dólares para que sea considerada una iniciativa de APP. Esta magnitud limitaría a la micro y mediana empresa, ya sea de manera individual o conjunta podrían participar en el concurso de licitación. Por esto mismo, es importante capacitar y preparar con asistencia técnica de estos sectores para que tengan el potencial de competir en la adjudicación de los APP.

Según Lauridsen & Mölders (2017), el desarrollo de nuevos mercados es esencial para el impulso de la inversión enfocado a los ODS. Sin embargo, se conoce que esta relación de “más inversión y menos pobreza” no es automática. Por tanto, la Unidad de APP debe seguir de cerca los proyectos y garantizar su cumplimiento.

La inversión local debe ser acompañada por cuatro medidas: la primera es la eliminación de obstáculos (como el monto de inversión requerida por la LEAPP). La segunda trata de la cooperación con la Superintendencia de Competencia (SC) en promover nuevos mercados en conjunto para la elaboración de los APP bajo la lógica de los ODS. La tercera es la asistencia

técnica a través de experiencias. Y la cuarta, el desarrollo de nuevas aptitudes y capacidades que generen nuevas oportunidades en diversificar los sectores (Lauridsen & Mölders, 2017).

4.2.3. El riesgo cobros excesivos

Por último, los APP deben generar garantías sociales y deben de considerar todas las afectaciones reales que puede sufrir la zona de intervención al construir o brindar un servicio público-privado. Primero, posibilidad de cobros excesivos que generen el proyecto, si bien sectores como el turístico trabajan bajo una lógica lucrativa para brindar un servicio. Sin embargo, este no debería ser el caso con el sistema educativo o de salud, en donde un nuevo cobro podría imposibilitar el acceso a una parte de la población.

Por lo cual, con el apoyo de los APP se puede brindar en concesión el mantenimiento de infraestructura o de servicios complementarios como sería el caso de un hospital o centros escolares, donde si bien el gobierno tendrá la administración total del servicio, la empresa privada involucrada en el asocio puede brindar apoyo en conservar la infraestructura del lugar, brindar equipamiento, mantenimiento preventivo, servicios de evaluación y capacitaciones constantes. De esta manera se garantiza la provisión de un servicio de calidad con espacios resilientes y sostenibles; sin necesidad de afectar a los usuarios y que por medio del gobierno se pague un canon anual al asociado.

En síntesis, los APP son una gran oportunidad de generar alianzas que pueden en un futuro contribuir al DS por medio del cumplimiento de los ODS. No obstante, en El Salvador mientras se mantenga un mecanismo económico en apostar solamente al crecimiento económico, dejando de lado los verdaderos objetivos de la política pública, los APP no cumplirían con su cometido.

BIBLIOGRAFÍA

ADB. (2015). *Public-private partnerships in information and communication technology for education*. Metro Manila, Philippines: Asian Development Bank.

Arrieta, L. (2018). *Institucionalidad del agua en América Latina*. San Salvador: Talleres UCA.

Arslanalp, S., Bornhorst, F., & Gupta, S. (marzo de 2011). *Inversión y crecimiento: Reconsiderar el debate sobre productividad de la inversión pública en infraestructura*. Finanzas & Desarrollo, 34-37.

Australian Government. (2016). *National Public Private Partnership Policy Framework*. Canberra: Commonwealth of Australia. Obtenido de: <https://www.infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/National-PPP-Policy-Framework-Oct-2015.pdf>

BID. (2014). *Serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

BM. (2014b). *A Preliminary Review of Trends in Small-Scale Public-Private Partnership Projects* (municipal and sub-national). Washington, DC: World Bank Group.

BID. (2017). *Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura*. New York Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina de Evaluación y Supervisión (OES).

BID. (2019). *Inversión en tecnología para aumentar la cobertura y calidad de los servicios*. BID Invest, miembro del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo.

BM. (2014). *Asociaciones Público-Privadas Guía de Referencia Versión 2.0*. Washington: Banco Mundial, The World Bank Group.

BM. (08 de Mayo de 2019). *World Bank Group: Public-Private-Partnership legal resource center*. Obtenido de *Acerca de las Asociaciones Público-Privadas*: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acerca>

BM. (18 de Septiembre de 2016). *World Bank Group: Public-Private-Partnership legal resource center*. Obtenido de *Objetivos del Gobierno: Beneficios y Riesgos de las Asociaciones Público Privadas*: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/beneficios-riesgos>

BM. (2013). *Revisiting Public-Private Partnerships in the Power Sector*. Washington, D.C.: The World Bank.

Brue, S. L., & Grant, R. R. (2009). *Historia del pensamiento económico* (Séptima ed.). (G. M. Staines, Trad.) Ciudad de México: Cengage Learning.

Calvento, M. (2006). *Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina*. *Convergencia*, 41-59.

CEPAL. (2011). *Agenda estratégica público-privada de cooperación regional para la facilitación del comercio y la inserción internacional El Salvador y Guatemala*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CLACSO. (2009). *Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais.

CONASAV. (2018). *Plan El Salvador Sustentable: Por el derecho a un desarrollo en armonía con el medio ambiente*. San Salvador: Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad.

CSJ. (s.f.). *Clasificación de los bienes del Estado*. Obtenido de Bienes de dominio Público: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/E/1/2010-2019/2015/05/B26AB.HTML>

D. Makovsek, B. Hasselgren, S. Perkins. (2015). *Public Private Partnerships for Transport Infrastructure: Renegotiations, How to Approach Them and Economic Outcomes*. OECD.

Delmon, J. (2009). *Private Sector Investment In Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk*. World Bank Publications.

Departamento de Economía. (enero de 2011). Draw Back “puro”: el nuevo subsidio a la importación de insumos. *Economía hoy*, 2(23), 2. Obtenido de: <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/1383/1/BEH201101.pdf>

FAO. (2013). *Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios*– Informe de país: el Perú. Roma: Estudios de casos de países – América Latina.

Fischnaler, R. S. (2017). *La Ley Especial de Asocios Público Privados: Luces y Sombras*. San Salvador.

FOMILENIO II. (2014). *Sentando las bases para reducir la pobreza en El Salvador a través del desarrollo económico*. San Salvador: Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA).

Garcia-Kilroy, C., & Rudolph, H. P. (2017). *Financiamiento Privado de la Infraestructura Pública Mediante APP en América Latina y el Caribe*. Grupo Banco Mundial.

González, E. E. (2008). *Apuntes sobre historia del pensamiento económico* (Quinta ed.). Sevilla, España. Obtenido de <https://personal.us.es/escartin/>

Hogan Lovells. (2011). *PPP projects in the education sector – Key principles*. Hogan Lovells Publications.

IFC. (2012). *Handshake IFC's quarterly journal on public-private partnerships: FOOD PPPs*. Washington, D.C.: International Finance Corporation, World Bank Group.

IFC. (2013). *handshake IFC's quarterly journal on public-private partnerships: TOURISM PPPs*. Washington, D.C.: International Finance Corporation, World Bank Group.

IISD. (09 de Septiembre de 2015). *International Institute for Sustainable Development*. Obtenido de Why Infrastructure is Key to the Success of the SDGs: <https://www.iisd.org/articles/why-infrastructure-key-success-sdgs>

Infrastructure New Zealand. (2017). *Public Private Partnerships (PPP)*. Obtenido de <https://www.infrastructure.org.nz/PPP-Page/>

Landreth, H., & Colander, D. C. (2002). *Historia del Pensamiento Económico*. (E. Rabasco, Trad.) Madrid: McGraw-Hill.

Lauridsen, M. L., & Mölders, F. (2017). *Crear mercados*. *Finanzas & Desarrollo*, 56-57.

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), Diario Oficial de la República de El Salvador, San Salvador, El Salvador. Decreto Legislativo No. 86, 2000.

Ley Especial de Asocios Público-Privado (LEAPP), Diario Oficial de la República de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 23 de mayo de 2013.

LLP, S. &. (26 de marzo de 2019). *Public Private Partnerships in the United Kingdom*. Obtenido de LEXOLOGY: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?q=18fc6332-5ad1-4b5d-b69c-8b47d308bd99>

Montoya, A. (2012). *Manual de Economía Solidaria*. San Salvador: Talleres UCA.

Naciones Unidas. (10 de Julio de 2014). *World's population increasingly urban with more than half living in urban areas*. Obtenido de United Nations: <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-urbanization-prospects.html>

Naciones Unidas. (2015). *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*. Addis Ababa: ONU.

Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: (LC/G.2681-P/Rev.3).

Naciones Unidas. (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. New York.

Nemoz, A. K. (2010). *Public-private partnerships in Europe before and during the recent financial crisis*. Alemania: Banco Europeo de Inversiones (BEI), European Investment Bank.

OEA. (14 de junio de 2016). *Alianza TIC 2030*. Obtenido de Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL): <https://www.citel.oas.org/es/Paginas/2030ICTAlliance.aspx>

OMS. (2001). *Alianzas público privadas en pro de la salud: una estrategia para la OMS*. Bulletin of the World Health Organization, 748–754.

Ostry, J. D., Loungani, P., & Furceri, D. (Junio de 2016). *El neoliberalismo ¿un espejismo?* Finanzas & desarrollo, 38-41.

PNUD. (2009). *Propuesta para un programa de pobreza en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PPIAF. (2014). *Contrato de mejoras integrales de los servicios de agua potable en el Distrito de Colón*, Panamá. Washington, D.C.: World Bank Group.

PPP Knowledge Lab. (s.f.). *Water and sanitation*. Obtenido de: <https://pppknowledgelab.org/sectors/water-sanitation>

PRISMA. (2012). *Inversiones y Dinámicas Territoriales en Centroamérica*. San Salvador: Fundación PRISMA.

PROESA. (2019). *Metodología de evaluación de proyectos de Asocio Público Privado*. San Salvador: DAPP, Dirección de Asocios Público Privados.

PROESA. (2012). *Asocio para el Crecimiento: El Salvador - Estados Unidos, primer informe semestral. Noviembre 2011 - mayo 2012*. San Salvador: Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador.

PROESA. (2020). *Dirección de Asocios Público Privado (DAPP)*. Obtenido de Proyectos: <https://www.dapp.gob.sv/>

PROESA. (s.f.). *Metodología de evaluación de proyectos de Asocios Público-Privado*. San Salvador: Dirección de Asocios Público Privado.

PWC. (2016). *Public-private partnerships in the US: The state of the market and the road ahead*. Obtenido de: <https://www.pwc.com/us/en/industries/capital-projects-infrastructure/library/public-private-partnerships.html>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [27 de agosto de 2020].

Roura, J. R. (2010). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. (4^o ed.). Madrid: McGraw-Hill/ Interamericana de España, S.L.

SICA. (2010). *Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana. Cumbre Extraordinaria Centroamericana de Jefes de Estado y Gobierno* (págs. 1-9). San Salvador: Sistema de Integración Centroamericana.

Simon, B. (2019). *Invertir en resiliencia*. Finanzas & Desarrollo, 22-25.

Smith, A. (1776). *La riqueza de las naciones*. (C. R. Braun, Ed.)

The Canadian Council for Public-Private Partnerships. (2020). *Find detailed project information with our PROJECT FINDER*, P3. Obtenido de SP3CTRUM: <http://www.p3spectrum.ca/>

The Economist Intelligence Unit. (2017). *Evaluando el entorno para asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopes 2017*. New York: EIU.

The Economist Intelligence Unit. (2019). *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*. New York: EIU.

Tribunal de Cuentas Europeo. (2018). *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Luxemburgo: Unión Europea.

UNESCO. (2017). *Las alianzas público-privadas como enfoque para las políticas educativas: múltiples significados, riesgos y problemas*. Barcelona: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Obtenido de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247327_spa

Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ANEXOS

Anexo 1. Fórmula de valor por dinero (VPR)

Proyectos que implican compromisos de pagos futuros firmes:

$$VPD = OPT - APP$$

Donde:

- VPD : Valor por dinero
- OPT : Costo neto del proyecto mediante obra pública tradicional ajustado por riesgo
- APP : Costo del proyecto mediante APP ajustado por riesgo

$$OPT = \sum_{t=0}^n \frac{(CB_t + CEP_t + Rr_t + Rsc_t + Rcp_t + Ring_t) - Ing_t}{(1+r)^t}$$

Donde:

- CB_t : Costo base del proyecto (CAPEX + OPEX) en el periodo t
- CEP_t : Costo social de la espera pública en el periodo t
- Rr_t : Costo del riesgo retenido del proyecto en el periodo t
- Rsc_t : Costo del riesgo de sobre costos en el periodo t
- Rcp_t : Costo del riesgo de sobre plazos en el periodo t
- $Ring_t$: Costo del riesgo de los ingresos en el periodo t
- Ing_t : Ingresos del proyecto en el periodo t
- r : tasa de descuento
- t : periodo t en evaluación
- n : Cantidad de periodos a evaluar (horizonte de evaluación)

$$APP = \sum_{t=0}^n \frac{Cadmón_t + Pf_t + Rr_t}{(1+r)^t}$$

Donde:

- $Cadmón_t$: Costos de administración del contrato en los que incurre el Estado en el periodo t
- Pf_t : Pagos firmes en conceptos de compromisos adquiridos por el Estado en el periodo t
- Rr_t : Costo de los riesgos retenidos no transferibles al sector privado
- r : Tasa de descuento
- t : periodo t en evaluación
- n : Cantidad de periodos a evaluar (horizonte de evaluación)

Por lo tanto:

$VPD > 0$ = Acepta proyecto de APP

$VPD < 0$ = Rechaza proyecto de APP, acepta OTP

Proyectos que no implican compromisos de pagos futuros firmes:

$$VPD = APP - OPT$$

Donde:

- *VPD*: Valor por dinero
- *APP*: Costo del proyecto mediante APP ajustado por riesgo
- *OPT*: Costo neto del proyecto mediante obra pública tradicional ajustado por riesgo

$$OPT = \sum_{t=0}^n \frac{Ing_t - (CB_t + CEP_t + Rr_t + Rsc_t + Rcp_t + Ring_t)}{(1+r)^t}$$

Donde:

- CB_t : Costo base del proyecto (CAPEX + OPEX) en el periodo t
- CEP_t : Costo social de la espera pública en el periodo t
- Rr_t : Costo del riesgo retenido del proyecto en el periodo t
- Rsc_t : Costo del riesgo de sobre costos en el periodo t
- Rcp_t : Costo del riesgo de sobre plazos en el periodo t
- $Ring_t$: Costo del riesgo de los ingresos en el periodo t
- Ing_t : Ingresos del proyecto en el periodo t
- r : tasa de descuento
- t : periodo t en evaluación
- n : Cantidad de periodos a evaluar (horizonte de evaluación)

$$APP = \sum_{t=0}^n \frac{Ing_t - Cadmón_t + Rr_t}{(1+r)^t}$$

Donde:

- Ing_t : Ingresos del proyecto hacia el sector público establecidos en el contrato en el período t
- $Cadmón_t$: Costos de administración del contrato en los que incurre el Estado en el periodo t
- Rr_t : Costo de los riesgos retenidos no transferibles al sector privado
- r : Tasa de descuento
- t : periodo t en evaluación
- n : Cantidad de periodos a evaluar (horizonte de evaluación)

Por lo tanto:

$VPD > 0$ = Acepta proyecto APP

$VPD < 0$ = Rechaza proyecto de APP, acepta OPT

En síntesis, este proceso es utilizado para conocer si el proyecto es viable por medio de los proyectos de APP o sería mejor operado por OPT (referenciados en las secciones 2.2.1 y 3.2.2.)

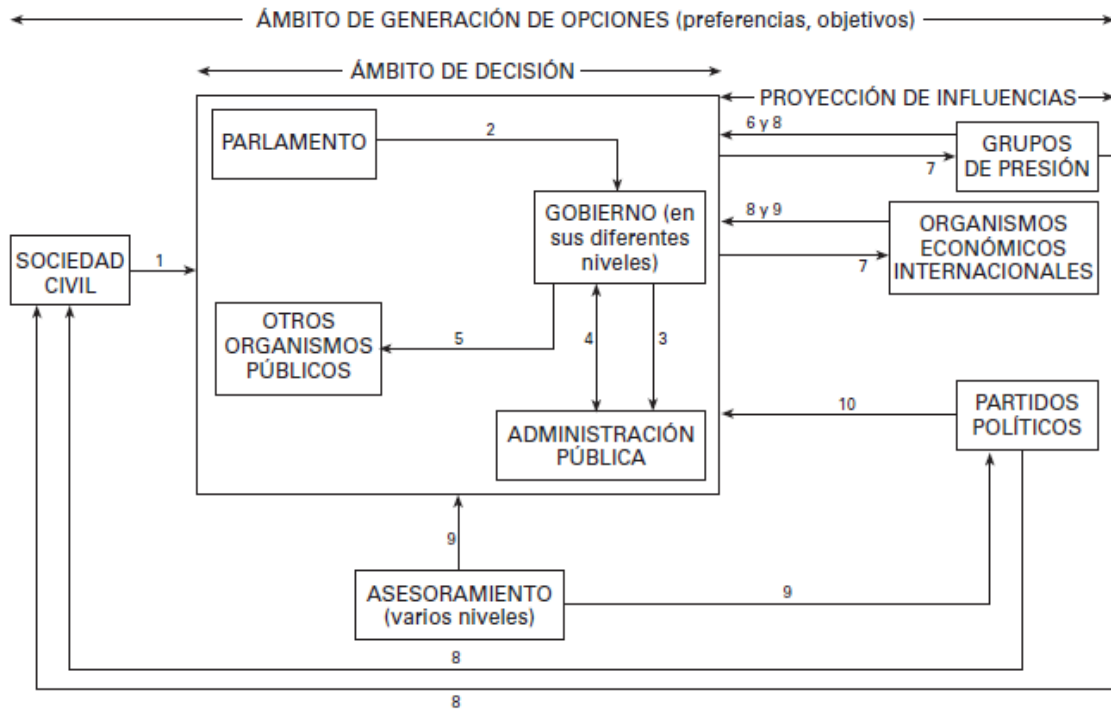
Anexo 2. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) relacionados a los APP

ODS	Descripción	Relación con los APP	ODS	Descripción	Relación con los APP
	Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	Si		Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación	Si
	Objetivo 2: Poner fin al hambre	Si		Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países	No
	Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	Si. Específicamente en meta del objetivo 3.8.		Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles	Si
	Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	Si. Específicamente en meta del objetivo 4.a.		Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	Si. Específicamente en meta del objetivo 12.7
	Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	Si. Específicamente en meta del objetivo 5.4.		Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	Si
	Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos	Si		Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos	No
	Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna	Si. Específicamente en meta del objetivo 7.a y 7.b		Objetivo 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad	No

	Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos	No		Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas	No
ODS		Descripción		Relación con los APP	
	Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	Si			

Fuente: Elaboración propia con base en IISD (2015) y Naciones Unidas (2018). Referenciado en la sección 2.2.2.

Anexo 3. Participación de actores para la formación de una política económica



1. Revelación de preferencias; 2. Designación/control político; 3. Ejecución de actuaciones; 4. Relación de agencia/delegación; 5. Delegación/autonomía/relación de agencia; 6. Presiones/búsqueda de intereses específicos; 7. Consultas; 8. Influencias; 9. Asesoramiento técnico; 10. Revelación de preferencias, búsqueda de objetivos ideológicos e influencias.

Fuente: Obtenido de Roura (2010, pág. 81)

Según Roura (2010, pág. 81), el presente cuadro trata de explicar la relación que existe entre los distintos actores que participan en la creación de una política pública explicados en las secciones 2.3.1 y 2.3.2 de este estudio.

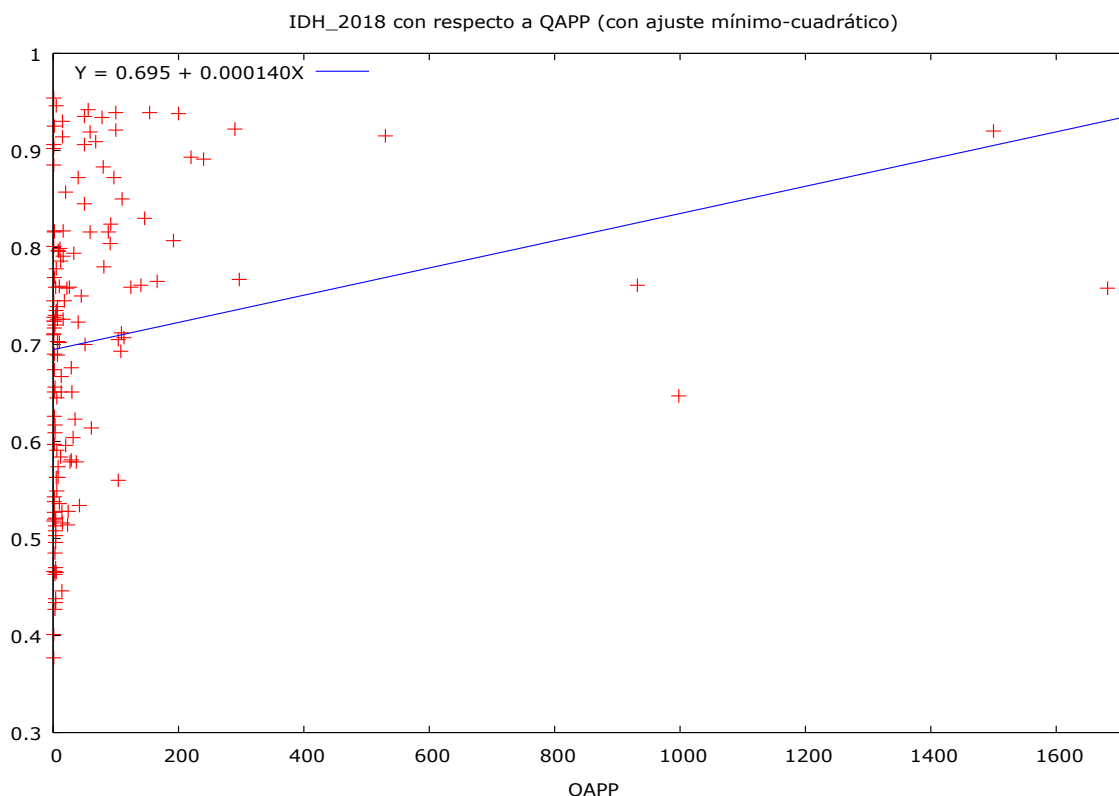
Anexo 4. Modelos de regresión lineal simple y múltiple por medio de mínimos cuadrados ordinarios (MCO).

Las variables del modelo son las siguientes:

- IDH_2018: Índice de Desarrollo Humano para 2018.
- QAPP: Cantidad de APP por país.
- Millones: Valor en \$US de la inversión en APP a nivel mundial.

Modelos de regresión lineal simple:

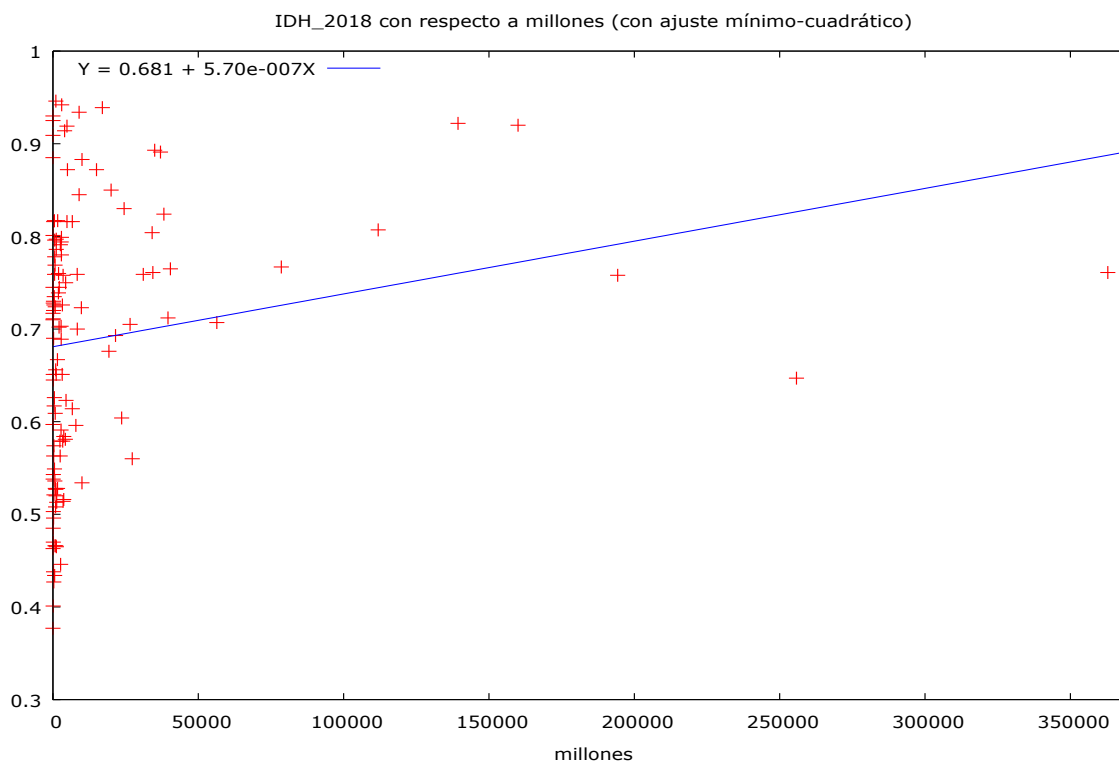
IDH_2018 – QAPP



Modelo 1: MCO, usando las observaciones 1-125
Variable dependiente: IDH_2018

	<i>Coefficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>valor p</i>	
const	0.680041	0.0133148	51.07	<0.0001	***
QAPP	0.000132252	5.42807e-05	2.436	0.0163	**
Media de la vble. dep.	0.690256	D.T. de la vble. dep.	0.144076		
Suma de cuad. residuos	2.455458	D.T. de la regresión	0.141291		
R-cuadrado	0.046040	R-cuadrado corregido	0.038285		
F(1, 123)	5.936263	Valor p (de F)	0.016265		
Log-verosimilitud	68.25772	Criterio de Akaike	-132.5154		
Criterio de Schwarz	-126.8588	Crit. de Hannan-Quinn	-130.2174		

IDH_2018 – millones (valor en \$US de la inversión en APP a nivel mundial)



Modelo 2: MCO, usando las observaciones 1-125
Variable dependiente: IDH_2018

	<i>Coefficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>valor p</i>	
const	0.680899	0.0134384	50.67	<0.0001	***
millones	5.69617e-07	2.66542e-07	2.137	0.0346	**
Media de la vble. dep.	0.690256	D.T. de la vble. dep.	0.144076		
Suma de cuad. residuos	2.481813	D.T. de la regresión	0.142047		
R-cuadrado	0.035801	R-cuadrado corregido	0.027962		
F(1, 123)	4.567026	Valor p (de F)	0.034573		
Log-verosimilitud	67.59045	Criterio de Akaike	-131.1809		
Criterio de Schwarz	-125.5243	Crit. de Hannan-Quinn	-128.8829		

Modelo de regresión lineal múltiple:

IDH_2018 – QAPP – millones

Modelo 3: MCO, usando las observaciones 1-125
Variable dependiente: IDH_2018

	<i>Coefficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>valor p</i>	
const	0.679735	0.0134567	50.51	<0.0001	***
millones	9.59749e-08	4.87006e-07	0.1971	0.8441	
QAPP	0.000115797	9.97084e-05	1.161	0.2478	
Media de la vble. dep.	0.690256	D.T. de la vble. dep.		0.144076	
Suma de cuad. residuos	2.454676	D.T. de la regresión		0.141846	
R-cuadrado	0.046344	R-cuadrado corregido		0.030710	
F(2, 122)	2.964356	Valor p (de F)		0.055322	
Log-verosimilitud	68.27761	Criterio de Akaike		-130.5552	
Criterio de Schwarz	-122.0703	Crit. de Hannan-Quinn		-127.1082	

Para el caso de los 3 modelos MCO, se rechaza la hipótesis donde había una relación entre la calidad de vida, cantidades de APP y valor invertido en los APP que se han desarrollado por país (referenciado en sección [2.5.5.2.](#)).

Anexo 5. Base de datos para la elaboración de la relación entre la cantidad de APP e IDH por país (2019).

País	IDH 2018	QAP P	\$ millones
Noruega	0.954	1	\$-
Suiza	0.946	5	\$1,000.00
Irlanda	0.942	56	\$3,000.00
Alemania	0.939	100	\$17,000.00
China/ Hong Kong	0.939	154	\$-
Australia	0.938	200	\$-
Singapur	0.935	50	\$-
Países Bajos	0.934	78	\$9,000.00
Dinamarca	0.93	15	\$1.00
Finlandia	0.925	2	\$9.00
Canadá	0.922	290	\$139,353.00
Nueva Zelanda	0.921	100	\$-
Reino Unido	0.92	1500	\$160,000.00
Estados Unidos	0.92	-	\$-
Bélgica	0.919	59	\$4,827.00
Japón	0.915	530	
Austria	0.914	15	\$4,000.00
Luxemburgo	0.909	68	\$0.50
Israel	0.906	50	\$-
República de Corea	0.906	1	\$-
Eslovenia	0.902	1	\$-
España	0.893	220	\$35,000.00
Francia	0.891	240	\$37,000.00
Malta	0.885	1	\$0.40
Italia	0.883	80	\$10,000.00
Grecia	0.872	97	\$15,000.00
Polonia	0.872	40	\$5,000.00
Emiratos Árabes Unidos	0.866	-	\$-
Arabia Saudita	0.857	-	\$-
Eslovaquia	0.857	20	\$-
Portugal	0.85	110	\$20,000.00
Qatar	0.848	-	\$-
Hungría	0.845	50	\$9,000.00
Argentina	0.83	146	\$24,478.00
Rusia	0.824	92	\$38,165.00
Bielorrusia	0.817	2	\$511.00
Kazajistán	0.817	16	\$1,645.00

País	IDH 2018	QAP P	\$ millones
Bulgaria	0.816	59	\$4,827.00
Montenegro	0.816	2	\$254.00
Rumanía	0.816	88	\$6,666.00
Turquía	0.807	192	\$111,888.00
Malasia	0.804	91	\$34,127.00
Seychelles	0.801	1	\$25.00
Serbia	0.799	11	\$2,922.00
Irán	0.797	8	\$1,138.00
Mauricios	0.796	9	\$604.00
Costa Rica	0.794	33	\$2,836.00
Albania	0.791	16	\$2,555.00
Georgia	0.786	12	\$1,149.00
Sri Lanka	0.78	81	\$2,902.00
Cuba	0.778	5	\$604.00
Bosnia y Herzegovina	0.769	2	\$722.00
México	0.767	297	\$78,564.00
Tailandia	0.765	166	\$40,417.00
Brasil	0.761	932	\$362,872.00
Colombia	0.761	140	\$34,360.00
Armenia	0.76	10	\$1,933.00
Argelia	0.759	26	\$8,352.00
Macedonia del Norte	0.759	4	\$554.00
Perú	0.759	124	\$31,084.00
China	0.758	1682	\$194,260.00
Ecuador	0.758	22	\$3,495.00
Ucrania	0.75	45	\$4,356.00
República Dominicana	0.745	18	\$2,186.00
Santa Lucía	0.745	1	\$20.00
Túnez	0.739	7	\$1,893.00
Mongolia	0.735	5	\$441.00
Líbano	0.73	4	\$183.00
Botsuana	0.728	1	\$104.00
Jamaica	0.726	16	\$3,257.00
Venezuela	0.726	7	\$339.00
Fiji	0.724	1	\$-
Paraguay	0.724	2	\$796.00
Jordania	0.723	40	\$9,780.00

País	IDH 2018	QAP P	\$ millones
Belice	0.72	3	\$214.00
Tonga	0.717	2	\$13.00
Filipinas	0.712	109	\$39,576.00
Moldavia	0.711	1	\$98.00
Uzbekistán	0.71	1	\$12.00
Indonesia	0.707	113	\$56,387.00
Sudáfrica	0.705	104	\$26,539.00
Bolivia	0.703	7	\$2,796.00
Gabón	0.702	10	\$2,106.00
Egipto	0.7	51	\$8,389.00
Vietnam	0.693	108	\$21,537.00
Palestina	0.69	2	\$215.00
Iraq	0.689	7	\$2,850.00
Marruecos	0.676	29	\$19,267.00
Kirguistán	0.674	2	\$-
El Salvador	0.667	13	\$1,540.00
Tayikistán	0.656	3	\$956.00
Cabo Verde	0.651	2	\$105.00
Guatemala	0.651	30	\$3,193.00
Nicaragua	0.651	13	\$1,110.00
India	0.647	998	\$255,765.00
Namibia	0.645	6	\$122.00
Timor Oriental	0.626	2	\$490.00
Honduras	0.623	35	\$4,496.00
Bután	0.617	3	\$420.00
Bangladesh	0.614	61	\$6,676.00
Congo	0.609	3	\$791.00
Laos	0.604	32	\$23,649.00
Vanuatu	0.597	2	\$17.00
Ghana	0.596	20	\$7,895.00
Zambia	0.591	6	\$2,783.00
Myanmar	0.584	12	\$3,723.00
Camboya	0.581	29	\$4,265.00
Kenia	0.579	27	\$3,351.00
Nepal	0.579	37	\$2,410.00
Angola	0.574	8	\$339.00
Camerún	0.563	8	\$2,490.00

País	IDH 2018	QAP P	\$ millones
Zimbabue	0.563	5	\$266.00
Pakistán	0.56	104	\$27,283.00
Siria	0.549	6	\$519.00
Papúa Nueva Guinea	0.543	2	\$136.00
Comoras	0.538	2	\$74.00
Ruanda	0.536	10	\$655.00
Nigeria	0.534	42	\$9,979.00
Tanzania	0.528	14	\$824.00
Uganda	0.528	24	\$1,575.00
Mauritania	0.527	2	\$1,010.00
Madagascar	0.521	4	\$341.00
Benín	0.52	2	\$1,079.00
Lesoto	0.518	1	\$-
Costa de Marfil	0.516	15	\$3,720.00
Senegal	0.514	23	\$3,497.00
Togo	0.513	4	\$1,305.00
Sudan	0.508	4	\$914.00
Haití	0.503	4	\$120.00
Afganistán	0.496	4	\$209.00
Malawi	0.485	3	\$73.00
Etiopía	0.47	4	\$124.00
Gambia	0.466	1	\$700.00
Guinea	0.466	3	\$980.00
Liberia	0.465	5	\$1,185.00
Yemen	0.463	3	\$44.00
Mozambique	0.446	14	\$2,640.00
Sierra Leona	0.438	4	\$200.00
Burkina Faso	0.434	4	\$585.00
Malí	0.427	3	\$296.00
Chad	0.401	1	\$70.00
Nigeria	0.377	1	\$3.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PPP Knowledge lab y PNUD. Referenciado en sección 2.5.5.2. Base de datos utilizada para correr los modelos MCO y comprobar la relación entre variables.

Anexo 6: Resumen de criterios de evaluación de un APP en El Salvador

Estudio de factibilidad económica del proyecto	Estudio de evaluación de impacto fiscal del proyecto	Estudio de evaluación de impacto social del proyecto
<ul style="list-style-type: none"> ● Nombre, ubicación, descripción y objetivo del proyecto. ● Institución contratante del Estado responsable. ● Importancia del proyecto y su consistencia con las prioridades nacionales o municipales, según corresponda. ● Diagnóstico sobre la provisión actual o “sin proyecto” de la infraestructura y/o servicio público, identificando el problema que se requiere solucionar y las razones por los que resulta de interés para el país resolver dicha situación. ● Identificación de las características de la demanda y oferta existente en términos de cobertura y calidad, así como la oferta y demanda proyectada. ● Descripción preliminar del nivel de servicio a alcanzar. ● La estimación inicial de los costos de inversión y costos de operación y mantenimiento, a nivel de anteproyecto de ingeniería. ● La estimación inicial de los ingresos del proyecto (tarifas, entre otros). ● Plazo del proyecto u horizonte de evaluación. ● Identificación y asignación preliminar de riesgos bajo la modalidad de Asocios Público Privados. ● Estimación preliminar de los recursos requeridos por la institución contratante del Estado para el pago al participante privado por la provisión privada de la infraestructura y/o el servicio público, y la capacidad de la institución para asumir dichos compromisos. ● Evaluación de análisis costo-beneficio o rentabilidad socioeconómica. ● Evaluación de valor por dinero preliminar ● Clasificación como proyecto autosostenible o cofinanciado. ● Listado de estudios pendientes por contratar que son necesarios para la estructuración del proyecto, con la mención de la respectiva fuente de financiamiento para su realización. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Estimación del impacto presupuestario y financiero preliminar de los compromisos financieros y no financieros que asumiría la ICE durante el horizonte del tiempo que se requieran dichos compromisos. ● Planes financieros para atender las cargas presupuestarias que implique la ejecución del proyecto y capacidad presupuestal de la ICE. ● Descripción de las posibles contingencias fiscales de mediano y largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Descripción del proyecto ● Descripción de la zona y población afectada ● Características de los grupos sociales afectados ● Descripción de los impactos sociales potenciales del proyecto ● Identificación y evaluación de impactos (positivos y negativos) ● Medidas sociales preliminares que serán implementadas para mitigar los impactos sociales negativos y mejorar los positivos. ● Describir los programas sociales preliminares que serán implementados para manejar los impactos sociales negativos y mejorar los positivos. ● Describir cualquier estrategia adicional específica que será implementada para mitigar los impactos sociales negativos y mejorar los positivos.

Fuente: Elaboración propia con información de PROESA (2019). Referenciado en sección 3.2.2 de este estudio.

Anexo 7. Cartera de inversiones para proyectos APP en El Salvador 2020

1 Plantas de tratamiento de aguas residuales		
Propuesto: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	Status: Iniciativa	Ubicación: Las infraestructuras para el tratamiento de aguas residuales se ubicarán en las áreas metropolitanas de San Miguel, Santa Ana y San Salvador
Justificación: Disminución del impacto ambiental de las aguas residuales y de la contaminación de los ríos.		
2 Aduanas terrestres		
Propuesto: Ministerio de Hacienda	Status: Iniciativa	Ubicación: El proyecto incluye a la Aduana La Hachadura, Aduana El Poy, Aduana Anguiatú y Aduana El Amatillo.
Justificación: <ul style="list-style-type: none"> • Disminución de los tiempos de espera de los usuarios. • Mayor eficacia en el control migratorio de personas y control de mercancías. • Aseguramiento del mantenimiento y conservación de la infraestructura. • Mejora de la imagen para turistas que ingresan al país. • Provisión de nuevos y mejores servicios para los usuarios. • Facilitación del intercambio comercial con países vecinos. 		
3 Corredor del Pacífico: La Hachadura – Kilo 5		
Propuesto: Ministerio de Obras Públicas y de Transporte (MOPTVDU)	Status: Iniciativa	Ubicación: El proyecto abarca el tramo comprendido desde el Paso Fronterizo La Hachadura hasta la Carretera CA 12, hasta el punto conocido como “Kilo 5”, con una longitud aproximada de 45 km.
Justificación: <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la infraestructura vial, lo que permitirá un mayor desarrollo y competitividad de la zona. • Disminución de tiempos y costos logísticos. • Disminución de los índices de accidentabilidad. 		
4 Parque Científico Tecnológico en Ciencias Exactas e Ingenierías		
Propuesto: Ministerio de Educación	Status: Evaluación	Ubicación: El Parque Científico Tecnológico en Ciencias Exactas e Ingenierías se ubicará en el municipio de San Luis Talpa, departamento de La Paz.
Justificación: Tener una política adecuada de Innovación, Ciencia y Tecnología es necesario contar con herramientas que permitieran aterrizar los conceptos de dicho plan.		
5 Terminal de Carga del Aeropuerto Internacional Óscar Arnulfo Romero y Galdámez		
Propuesto: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)	Status: Licitación	Ubicación: La terminal de carga está ubicada en el Aeropuerto Internacional de El Salvador Monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdámez, en el municipio de San Luis Talpa, departamento de La Paz.
Justificación: <ul style="list-style-type: none"> • Provisión de una infraestructura moderna que presente estándares adecuados de calidad. • Incremento significativo de los niveles de servicio a los usuarios. • Optimización de la eficiencia, en los procesos de exportación, importación y almacenamiento de mercancías. • Aumento de la competitividad del bien público. 		

6 Iluminación y Videovigilancia de carreteras		
Propuesto: Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Status: Licitación	Ubicación: El proyecto tendrá incluye los siguientes tramos: Final Bulevar Constitución (SAL 37) [Intersección con Calle al Volcán] – Redondel Integración – Quezaltepeque (RN07) – Desvío Opico (Sitio del Niño) – Lourdes (CA01) – Bulevar Monseñor Romero (RN21) – Bulevar Los Próceres – Autopista a Comalapa (RN05) – Aeropuerto Internacional de El Salvador Monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdámez. Adicionalmente, los tramos de la Autopista a Comalapa – Zacatecoluca y la Carretera hacia el Puerto de La Libertad.
Justificación: <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la seguridad vial para los conductores. • Mejora de las condiciones de traslado para los peatones. • Aumento en la demanda de los tramos seleccionados en horas nocturnas con el fin de descongestionar dichas arterias en horario diurno. • Incremento de la seguridad ciudadana y disuasión del cometimiento de actos vandálicos en el área de influencia del proyecto. 		
7 Nuevo Centro de Gobierno en Antiguo Cuscatlán		
Propuesto: Ministerio de Hacienda	Status: Iniciativa	Ubicación: El Nuevo Centro de Gobierno estará ubicado en los terrenos frente a Cancillería.
Justificación: <ul style="list-style-type: none"> • El Centro de Gobierno actual ha perdido sus características urbanas originales, el espacio público ha sido reemplazado por estacionamientos. • Las edificaciones del Centro de Gobierno están cerca de cumplir su vida útil y presentan nula capacidad para expandirse de acuerdo a las necesidades requeridas por la administración pública. • Debido a la falta de capacidad del Centro de Gobierno para albergar más oficinas, muchas instituciones del Órgano Ejecutivo se encuentran diseminadas en diferentes ubicaciones del Área Metropolitana de San Salvador. Las ubicaciones actuales, además de estar disgregadas, en su mayoría no fueron diseñadas para el uso de oficinas. • El gasto en alquiler, remodelación y servicios de las instituciones públicas diseminadas ha venido registrando aumentos considerables en los últimos años. 		
8 Edificio de parqueos en el Centro de Gobierno de San Salvador		
Propuesto: Ministerio de Gobernación	Status: Iniciativa	Ubicación: El proyecto estará ubicado entre la 9ª. Calle Poniente y 15 Av. Norte, Centro de Gobierno, San Salvador.
Justificación: <ul style="list-style-type: none"> • Disminución de la inseguridad para los usuarios de las entidades públicas que conforman el Centro de Gobierno de San Salvador y los servidores públicos que laboran en ellas. • Reducción sustancial de la contaminación de la zona • Mejora del perfil paisajístico del sector. • Provisión de condiciones de comodidad a los usuarios de las instituciones gubernamentales para la utilización de los servicios que se ofrecen. 		
9 Corredor Norte Metropolitano		
Propuestos: Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Status: Iniciativa	Ubicación: Municipios de San Salvador, Mejicanos, Cuscatancingo, Ciudad Delgado y Soyapango, partiendo desde la intersección calle San Antonio Abad (Hospital Bloom) - Carretera de Oro (Padre Arrupe).
Justificación: <ul style="list-style-type: none"> • Crear una ruta libre de congestionamiento para unir las principales zonas productivas y densamente pobladas del país. • Descongestionar arterias principales de la zona metropolitana de San Salvador durante horas pico. • Disminución de la contaminación emitida por vehículos automotores. • Mejoramiento de la red vial urbana de San Salvador. • Disminución de los tiempos de movilidad entre los municipios de Ilopango, Soyapango, Mejicanos, Cuscatancingo, Ciudad Delgado y San Salvador. 		

10	Zona Económica Logística del Aeropuerto Internacional Monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdámez		
Propuesto: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)	Status: Iniciativa	Ubicación: La zona económica logística estará ubicada en las zonas extraportuarias del Aeropuerto Internacional de El Salvador Monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdámez, en el municipio de San Luis Talpa, departamento de La Paz.	
Justificación:			
<ul style="list-style-type: none"> ● Potenciar los servicios ofrecidos por la Terminal de Carga y la Terminal de Pasajeros. ● Estimular el establecimiento de inversión privada en áreas ociosas. ● Aumentar la competitividad de la zona y de las empresas integrantes del recinto aeronáutico. 			
11	Tramo Sur Corredor Perimetral		
Propuesto: Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Status: Iniciativa	Ubicación: Zona metropolitana de San Salvador y La Libertad.	
Justificación:			
<ul style="list-style-type: none"> ● Disminución de los costos de traslado de mercancías y materias primas desde y hacia las zonas industriales de San Salvador ● Disminución de los tiempos de movilidad entre la zona de Santa Tecla, Santa Elena, Carretera al Puerto de La Libertad y Soyapango, San Marcos y San Jacinto ● Disminución del tráfico pesado que ingresa a las zonas metropolitanas de San Salvador y La Libertad 			
12	Corredor elevado desde Soyapango hasta el Bulevar Monseñor Romero		
Propuesto: Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Status: Iniciativa	Ubicación: El Corredor se extendería desde el inicio del Bulevar del Ejército hasta el inicio del Bulevar Monseñor Romero, teniendo una longitud de aproximadamente 15.6 Km	
Justificación:			
<ul style="list-style-type: none"> ● Generar una ruta libre de congestión para conectar zonas productivas con corredores logísticos del área urbana de San Salvador. ● Disminuir costos logísticos en el traslado de mercancías y materias primas. ● Aumento del estándar en la calidad de la red vial de San Salvador ● Disminución de los tiempos de movilidad entre la zona de Soyapango, San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla. 			
13	II Etapa del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS)		
Propuesto: Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Status: Iniciativa	Ubicación: Desde la 33° Avenida Norte de San Salvador hasta Las Delicias, Santa Tecla y desde la Avenida El Rosario Sur, Soyapango hasta la ciudad de Ilopango.	
Justificación:			
<ul style="list-style-type: none"> ● Aumentar la calidad y los estándares del servicio de transporte público de pasajeros. ● Disminuir el tiempo de traslado entre destinos de los usuarios del transporte público. ● Disminución de los contaminantes emitidos por autobuses en mal estado. ● Aumentar la seguridad de traslado de los usuarios del sistema de transporte público. 			
14	Parqueos subterráneos en arterias o calles de competencia del MOPTVDU		
Presupuesto: Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Status: Iniciativa	Ubicación: Plaza Libertad, Parque Simón Bolívar, Plaza Morazán y Plaza Cívica.	
Justificación:			
<ul style="list-style-type: none"> ● Provisión de estacionamientos para las personas que realizan sus actividades en la zona de influencia del proyecto. ● Generar ordenamiento vial en la ciudad. Prevenir acciones delictivas en los bienes de las personas que estacionan en lugares poco seguros. ● Generar un impacto positivo en los establecimientos comerciales del centro de San Salvador. ● Descongestionar los espacios que actualmente son ocupados por vehículos para que sean utilizados por los peatones. 			

Fuente: Elaboración propia con datos de PROESA. Referenciado en la sección 3.4 de este estudio.

Anexo 8. Alineación ODS en El Salvador 2019

Objetivos de Desarrollo Sostenible	¿Existe en El Salvador una alineación a este ODS?
Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	Verde
Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y a la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	Verde
Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	Verde
Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	Verde
Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	Amarillo
Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.	Amarillo
Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.	Amarillo
Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	Verde
Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.	Naranja
Objetivo 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.	Verde
Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Naranja
Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.	Amarillo
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	Amarillo
Objetivo 14: Conservar y utilizar sostenibles los océanos, los mares y los recursos marinos.	Naranja
Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.	Amarillo
Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles institucionales eficaces e inclusivas que rindan cuentas.	Verde
Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo sostenible.	Verde

Fuente: Proporcionado por Agencia Nacional de Desarrollo Sostenible (2020) | Sí se cumple 1 de 3 criterios, se califica en color **anaranjado**, 2 de 3 criterios en **amarillo** y 3 de 3 criterios en **verde**. En el caso de no existir relación se califica en color **rojo**. Referenciado en la sección 4.2.1 de este estudio.