



Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo

AECID

INFORME FINAL

Diagnóstico para explorar las potenciales Alianzas Público Privadas en Guatemala

Equipo consultor

Guatemala, noviembre de 2015

El contenido del presente documento es responsabilidad única del equipo consultor y no refleja necesariamente la posición de AECID y de la Universidad Rafael Landívar.

Presentación

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) reconoce que una de las iniciativas en Iberoamérica que pueden complementar mayores capacidades para la inclusión social de forma acelerada lo constituyen las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo.

En ese marco se realizó el Estudio “Diagnóstico para explorar las potenciales Alianzas Públicas Privadas en Guatemala” y para el efecto se integraron equipos académicos que realizaron el diseño de la investigación de tipo descriptiva/exploratoria con fuentes primarias y secundarias. Se desarrollaron instrumentos y herramientas para las tareas de campo; se abordó el marco y contexto sobre experiencias y avances de las APPDs en América Latina.

Los resultados del diagnóstico destacaron tres grandes conclusiones:

El modelo estudiado en Guatemala revela limitaciones legales que favorecen la inversión de acumulación principalmente hacia la infraestructura de obra pública en transportes y comunicaciones que quedan determinadas por montos financieros que hacen inviable la participación de actores territoriales.

- a. El Decreto Legislativo 16-2010, del Congreso de la República de Guatemala. Ley de alianzas para la infraestructura económica, limita la infraestructura en educación, salud y agua que elimina por ley acciones hacia el desarrollo.
- b. Existe la percepción en las entidades públicas y privadas que la estrategia de inversión público privada hacia el rezago de la infraestructura en Guatemala puede acelerar escenarios de competitividad internacional para el país.
- c. El estudio reconoce que las limitaciones legales son un óbice para impulsar el desarrollo territorial incluyente, particularmente en el marco de la estructura geográfica actual de los departamentos y municipios.

Finalmente en las consideraciones del Estudio se propone profundizar propuestas incluyentes para construir un nuevo marco legal que amplíe la participación de instancias territoriales como los Consejos de Desarrollo Departamental (CODEDES) y Consejos de Desarrollo Municipal Urbano y Rural (COMUDES) en el que actualmente los presupuestos asignan montos anuales por encima de los 1,000 Millones de US\$ y se convierten en una oportunidad de mediano plazo para impulsar inéditos procesos de inversión y desarrollo incluyente.

Resumen

El estudio, a partir de los instrumentos metodológicos de diagnóstico y mediante fuentes primarias y secundarias, recoge y confronta las distintas percepciones que las entidades públicas y privadas entienden sobre los alcances de las Alianzas Publicas Privadas para el Desarrollo en Guatemala.

A partir de la pregunta *¿Hasta dónde y cómo las APPDs pueden transformar potenciales capacidades del Estado hacia procesos altamente de desarrollo y competitividad nacional?* se confirmó que las condiciones actuales del marco legal se dirigen hacia inversiones de acumulación como la infraestructura de transportes y comunicaciones, pero no permiten extender oportunidades hacia estrategias incluyentes a nivel territorial como educación, salud, agua potable y desarrollo rural.

Por la importancia a mediano plazo de las APPDs en Guatemala, el estudio propone explorar otros marcos legales para incorporar enfoques territoriales (departamentales y municipales) hacia un modelo que favorezca inversiones masivas capaces de impactar procesos acelerados de desarrollo territorial y local.

Palabras claves: Estado, sector público, sector privado, alianzas, desarrollo y territorio

Abstract

The study, from the methodological tools of diagnosis and by primary and secondary sources, collects and compares the different perceptions that public and private entities understand about the scope of Public Private Partnerships for Development in Guatemala.

From the question *how far and how APPDs can transform potential capabilities of the state to process highly development and national competitiveness?* it confirmed that the current legal framework conditions are directed to investments accrual as transport and communications infrastructure but do not allow extending opportunities to inclusive strategies at territorial level as education, health, water and rural development.

Given the importance of the medium-term APPDs in Guatemala, the study aims to explore other legal frameworks to incorporate territorial approaches (departmental and municipal) to a model that favors massive investments capable of hitting accelerated processes of regional and local development.

Keywords: State, public sector, private sector partnerships, development and territory

ÍNDICE

Presentación	2
Resumen	3
I.Introducción.	10
1.Contexto.....	10
2.Objetivos y alcance.....	12
II.Estudios precedentes sobre Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo	13
1.Breve repaso al surgimiento de las APP y APPDS en Latinoamérica.....	13
2.Alianzas Público Privadas y Responsabilidad Social empresarial	15
3.Tipos de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo.....	15
III.Metodología y desarrollo de la investigación.....	18
1.Tipo de investigación.....	18
2.Alcances de la investigación.....	19
IV. Contexto de las alianzas público privadas en el Estado.....	19
1.Alianzas Público Privadas y Alianzas Público Privadas para el Desarrollo.....	20
2.Ventajas, riesgos y condicionantes en la implementación de APPDs y APP.....	25
3.Los Objetivos de Desarrollo Sostenible una perspectiva para las APPDs.....	30
V.El contexto latinoamericano en torno a las Alianzas Público-Privadas	33
1.Panorama actual de las APPDs.....	38
2. Modelos de alianzas	41
3.Implementación del Plan para la Prosperidad	48
4.Modelos para reducir la inequidad.....	49
5.La experiencia de las APP en Guatemala	50
6.Modelos de APPD para la innovación Social Empresarial	51
VI.Diagnóstico APPDs en Guatemala.....	52
1.Aspectos metodológicos	52
2.Hallazgos.....	53
3. Resultados sector público:.....	54
4.Resultados sector privado.....	56
5.Percepciones sobre la implementación futura de las APPDs.....	58
6.Otros temas emergentes: Priorización de inversión y políticas públicas	58

7.Resultados sector cooperante.....	58
8.Percepciones sobre la implementación futura de las APPDs.....	59
9.Temas emergentes: involucramiento del sector académico.....	60
10. Resultados sector ONG/ organizaciones de sociedad civil.....	60
11.Percepciones sobre la implementación futura de las APPDs.....	61
12.Otros temas emergentes: segmentación y desconfianza.....	61
VII.Viabilidad de las APPDs para Guatemala	62
VIII.Conclusiones.....	64
IX.Recomendaciones.....	68
X.Consideraciones y propuesta para un marco de alianzas públicas privadas para el desarrollo a nivel territorial.....	69
XI.Mapa de actores para un plan de alianzas público privadas para el desarrollo (APPDs).....	72
XII.Bibliografía consultada.....	74
XIII.Anexos	76
Anexo 1.....	76
Anexo 2	77
Anexo 3.....	80

ÍNDICE DE SIGLAS

SIGLAS	ENTIDAD
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANADIE	Agencia Nacional de Alianza para el Desarrollo de Infraestructura Económica
APP	Alianza Público-Privada
APPDs:	Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CODEDES	Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural
COMUDES	Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural
CCG	Cámara de Comercio de Guatemala
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONADIE	Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CPRG	Constitución Política de la Republica
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
IED	Inversión Extranjera Directa
MINEDUC	Ministerio de Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMAL	Observatorio de Multinacionales en América Latina
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB:	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SEGEPLAN	Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia
USAID	Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos

ÍNDICE DE CUADROS

No.	TITULO	No. Pág.
1	Definición de tipos de alianzas y su vinculación a los 3 actores principales	16
2	Ejemplos de esquemas de aplicación de APP	22
3	Sistematización de las ventajas y desventajas de las alianzas	26
4	Obstáculos de implementación de alianzas	29
5	Índice y categoría de calificación del <i>Infrascope</i> 2012.	34
6	Resumen evaluativo de la implementación de APP en Latinoamérica de acuerdo al " <i>Infrascope</i> 2012".	34
7	Resumen evaluativo para la implementación de APPDs en América Latina	36
8	Distribución del monto de aprobaciones con garantía soberana 2014 por sector	43
9	Tabla Inversiones por país	43
10	Costo de exportar un contenedor	46
11	Educación promedio de la Población Económicamente Activa (PEA).	47
12	Efectividad judicial	47
13	Efectividad de los gobiernos	48
14	Montos financieros territoriales 2000-2014	71
15	Recaudación tributaria municipal 2008-2014	62

ÍNDICE DE GRÁFICAS

No.	TITULO	No. Pág.
1	Criterios a tomar en cuenta para la diferenciación de APPDs.	16
2	Motivaciones, cualidades y aportaciones de los tres actores de las APPD	17
3	Metodología y resultados del estudio	20
4	Actores fundamentales en una APPDs	24
5	Elementos para la diferenciación entre APP y APPDs	25
6	Principios fundamentales en la constitución de alianzas.	29
7	Análisis FODA de las APPDs	38
8	Principales indicadores deficientes en el Triángulo Norte	44
9	Objetivos y líneas estratégicas del Plan	45
10	Esquema exitoso de actores del Plan de Prosperidad	46
11	Homicidios intencionales (por cada 100 mil habitantes)	48
12	Esquema de financiación y ejecución de la Alianza	49
13	Distribución de entrevistas APPDs por sector. URL. 2015.	55
14	Promedios de inversión en infraestructura 2001-2015	70
15	Porcentaje del gasto social en el PIB 2010-2017	73

INFORME FINAL

Diagnóstico para explorar las potenciales Alianzas Público Privadas en Guatemala

I. *Introducción.*

1. Contexto

Las Alianzas Público-Privadas (APP) y las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPDs), han cobrado auge en los contextos internacionales y muy recientemente en el nacional. Se perfilan como figuras mediante las cuales los sectores estatales, el sector privado-empresarial, la organización civil organizada, la cooperación internacional al desarrollo y la academia pueden tener puntos de concertación para actuar en la búsqueda de fines específicos.

En primer plano, se observa la progresiva incorporación de una cultura estratégica generalizada en el sistema de cooperación internacional. Las agendas de un gran número de organizaciones compartieron objetivos de alcance global y largo plazo como fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) previstos para alcanzarse en el 2015 y ahora hasta el 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible que abarcarán las agendas nacionales de los países miembros de ONU.

Al mismo tiempo, el diseño de las estrategias integra, cada vez más, una visión amplia que cuestiona cómo su intervención en el ámbito local o regional puede incidir en objetivos de propósito más extenso.

En segundo plano se produce, entre las propias organizaciones un creciente conocimiento y un reconocimiento mutuo. Esto supone que cada una de ellas es capaz de identificar su papel diferenciado y complementario, articulando su aportación en procesos más amplios en coordinación con otros actores.

Las APPDs se entienden como una relación de colaboración entre el sector público, el privado y las organizaciones de la sociedad civil con el fin de conseguir mayor eficacia en la consecución de objetivos de interés compartido y generar impactos positivos en el desarrollo. Asimismo buscan fomentan sinergias entre las entidades públicas, entidades privadas y organizaciones de la sociedad civil, al convertirse en alternativas ante los nuevos retos globales del desarrollo.

Estas alianzas deben diferenciarse de las concesiones, que se definen como contratos por los cuales el Gobierno otorga a empresas o particulares la gestión y la explotación de ciertos bienes públicos; como es el caso de la minería.

Las APPDs fueron considerados elementos clave en la consecución de los ODM y se refuerza nuevamente en los ODS 2030, derivado de su capacidad para dar soluciones a las ineficiencias del mercado, a debilidades en la formulación e implementación de políticas públicas, a la carencia de

financiación para el desarrollo y acceso hacia una gama más amplia de recursos técnicos, humanos, materiales, financieros y de información.

Las APPDs representan herramientas importantes en el fomento de la participación de la comunidad y la creación de redes de trabajo. La colaboración entre los tres sectores más representativos de la sociedad presenta un potencial importante para alcanzar sociedades más integradas y cohesionadas (empresarias socialmente responsables y alianzas para el desarrollo).

En la actualidad, una diversidad de estrategias de la cooperación para el desarrollo apuestan por este tipo de alianzas. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y las principales agencias de cooperación (Canadá, Estados Unidos, Alemania y Reino Unido, entre otros), han acumulado en los últimos años numerosos ejemplos de alianzas.

En España particularmente en el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 destaca en su orientación estratégica tercera “Promover oportunidades económicas para los más pobres, y particularmente, *sobre el desarrollo rural y territorial, y la agricultura*” como sector clave resalta el respaldo a la inclusión del sector público privado local; asimismo sobre “*un crecimiento inclusivo y sostenible*” que respalda el fomento de valores y prácticas de la RSE en líneas a las APPDs.

En los capítulos siguientes el estudio aborda *la viabilidad, oportunidades y límites de estas alianzas para el desarrollo en Guatemala*. Revisa las posturas de los diferentes sectores involucrados: público, privado, sociedad civil, organismos internacionales y academia. Repasa el marco de las APP adoptado en el país. Finalmente propone y recomienda rutas para revisar la adopción de las APPDs bajo una Agenda de Desarrollo de País.

La finalidad del estudio está asociada a la promoción de un modelo de APPDs como estrategia de gestión para el desarrollo social, ambiental, cultural económico en Guatemala.

Desde el marco el estudio abordará el concepto de APPD como “aquellos esfuerzos articulados entre actores públicos y privados bajo un objetivo común con una perspectiva a largo plazo para ampliar las capacidades de las personas e impactar en los indicadores de calidad de vida del país y de desarrollo de su aparato económico”¹.

Vale destacar que el estudio explora y aborda oportunidades de carácter territorial para crear un nuevo marco de alianzas a través de las siguientes acciones:

- Elaboración del diagnóstico sobre el mapeo de empresas españolas y guatemaltecas sobre una línea de APPDs y AECID en el país².
- La elaboración de una propuesta de hoja de ruta para la puesta en marcha de APPDs en Guatemala.

1 Concepto marco de las APPD de la AECID

2 Siguiendo el punto II.6.2. del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016

- Aportar propuestas para un debate futuro sobre las APPDs en Guatemala

2. Objetivos y alcance

Identificar potenciales oportunidades para implementar un nuevo marco de las APPDs como estrategia de gestión para el desarrollo social, ambiental, cultural y económico en Guatemala.

Como objetivo específico se pretende explorar las oportunidades que ofrecen las APPDs para la AECID en Guatemala.

El estudio se propone formular:

- Definición de las APPD y los términos relacionados.
- Discutir prácticas y lecciones aprendidas de APPDs a nivel internacional.
- Analizar críticamente la viabilidad de las APPDs en Guatemala.
- Contrastar posturas acerca de este modelo de alianzas en el contexto guatemalteco.
- Comunicar los resultados del proyecto a actores nacionales.

Este análisis permitirá conocer de forma integral el concepto, beneficios y riesgos del modelo de APPDs en Guatemala. Asimismo contrastar su viabilidad en el marco de nuevas oportunidades de inversión para el desarrollo social.

Los capítulos I al V abordan el marco metodológico del estudio, repasa la literatura y avances teórico conceptuales, la experiencia iberoamericana en la que destacan lecciones y perspectivas.

Los capítulos VI al IX presentan el diagnóstico del estudio, la viabilidad, conclusiones y recomendaciones que definen las principales interpretaciones del modelo para Guatemala.

Finalmente X y XI el estudio propone una eventual Hoja de ruta para considerar un proceso de diálogos políticos y consensos ciudadanos a partir de actores claves que permitiría abrir nuevas agendas de debate para un plan de implementación de las APPDs en Guatemala.

II. *Estudios precedentes sobre Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo*

Las Alianzas Público Privadas es la iniciativa que busca poner en marcha la armonización de procesos irreconciliables entre mercado y el Estado. Las experiencias iniciales de esta iniciativa implementada a nivel continental fueron sistematizadas por Ariel Fizbein y Pamela Lowden en un estudio publicado en 1999 por el Instituto del Banco Mundial titulado “Trabajando unidos para un cambio”³.

“A partir de ese momento los países de América Latina y el Caribe han experimentado dramáticas transformaciones en el papel desempeñado por el Estado. Las tendencias hacia el libre mercado, la democratización y la descentralización son una expresión de esos cambios”⁴

Esta nueva modalidad se concreta en la apertura de nuevos espacios de relación entre el Estado y el mercado, siguiendo criterios legales curiosamente no a partir de escenarios inéditos, sino sobre los repartos de activos, concesiones y explotaciones de servicios que hasta los años ochenta eran parte de la institucionalidad pública de Guatemala.

Esta nueva etapa hacia la apertura y concesión de contratos del Estado al sector privado se denominada Alianzas público-privadas, intensifican las relaciones y acuerdos Estatales para la explotación financiera de un servicio público principalmente en áreas de infraestructura vial y transporte⁵, en el que se buscó acuerdos amparados legalmente por la ley, la planificación de inversiones apoyadas y alentadas por las instituciones financieras multilaterales.

1. *Breve repaso al surgimiento de las APP y APPDS en Latinoamérica*

Las Alianzas Público-Privadas tuvieron un notable despegue en la región Latinoamericana a principios de la década de los noventa (principalmente a través de contratos de explotación). Es en estos años donde se producen procesos de apertura e implementación de APP, la que al final de la década la implementación continúa en crecimiento.

Las posibles causas de esto apuntan hacia los resultados de las reformas económicas de los países y a la demanda de infraestructura. Este fenómeno se ha producido en la mayoría de Estados de la

3 Fizbein, A.; Lowden P. (1999) “*Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*”. Instituto del Banco Mundial

4 *Ibíd.* Fizbein, pág. 84

5 Durante el período gubernamental 1996-2000 bajo la presidencia del Presidente Álvaro Arzú Irigoyen se construyó la autopista Palín-Escuintla. Autopista de 4 y 6 carriles por un costo de trescientos millones de Dólares con el apoyo de un préstamo concesional con el Banco Interamericano de Desarrollo. El gobierno de ese entonces otorgo la concesión para la administración del servicio la empresa de origen mexicano de nombre Marnos por un periodo de 25 años.

región, no importando la robustez de las economías. Un ejemplo de cómo las APP encuentran apertura debido a reformas económicas es el caso de las concesiones.

Como refiere el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

“Ahora que la primera generación de concesiones iniciada en la década de 1990 se encuentra en una etapa de maduración y terminación, muchos países se enfrentan a nuevas carteras de proyectos que requieren mayor apoyo estatal para garantizar su viabilidad financiera. Además, los niveles de complejidad aumentan dado que la nueva cartera de inversiones incluye no solamente proyectos de infraestructura más complicados, sino también nuevos sectores en los que resulta más difícil introducir socios privados para la inversión y operación, como educación y salud...” (BID, 2011).

Resulta prioritario tener en cuenta que esta “primera generación” de concesiones ha dejado una serie de experiencias que es necesario revisar para extraer lecciones de cara al futuro. Según refiere el BID, estas lecciones giran principalmente en torno a aspectos de capacidad institucional, coordinación inter-institucional y manejo y asignación de riesgos.

Colombia, Chile, Perú y México se perfilan como punteros en la implementación de APP en Latinoamérica. Sin embargo, puede decirse que en la mayoría de los países de la región existe un interés latente en su implementación. De acuerdo al BID

“En casi todos los países existe un alto grado de interés en este tipo de proyectos, aunque en los más pequeños las experiencias han sido más puntuales, y los resultados menos efectivos y más controversiales...” (BID, 2011).

Las APPDs por su parte tienen su génesis en las conferencias y cumbres internacionales sobre desarrollo. En la Agenda 21 y la Declaración de la tierra adoptadas en Río de Janeiro en 1992 se sugiere que *“el sector privado debe pasar a ser un participante activo, y que los sectores público y privado deberían fortalecer las alianzas para implementar los principios del desarrollo sostenible”* (Naciones Unidas, Agenda 21, 1992. Citado en Casado, F. 2007). Al respecto, Casado, F. (2007) complementa:

“A raíz de la Cumbre, diferentes organizaciones empezaron a trabajar el concepto de Alianzas para el desarrollo, sobre todo en las áreas de infraestructura urbana, para solucionar los problemas de agua, residuos y eficiencia energética en países empobrecidos”. En esta misma línea de análisis OMAL apunta: “...en los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de París (2005), Accra (2008) y Busan (2012), así como en las cumbres sobre financiación del desarrollo de Monterrey (2002) y Doha (2008) han servido para sostener teóricamente y promover las alianzas público-privadas para el desarrollo”⁶

6 Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL). <http://omal.info/spip.php?article4810>

2. Alianzas Público Privadas y Responsabilidad Social empresarial

El sector empresarial puede tener diferentes vías y formas de vinculación con otros actores para cumplir con sus objetivos de proyección social y cultura de negocios. Resulta un tanto difuso delimitar y asignar elementos que distingan a cada una de estas relaciones. Vale la pena mencionar que esta confusión se acentúa en muchos casos en los conceptos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y Alianzas Público-Privadas.

En ese marco, la Comisión Europea⁷ propuso Una Nueva Estrategia de la UE 2011-14 de Responsabilidad Social Corporativa, en la que definió que,

“La RSE requiere de la participación de actores internos y externos, lo que permite a las empresas anticiparse y aprovechar las expectativas de la sociedad que cambia rápidamente y las condiciones de funcionamiento. Por lo tanto puede impulsar el desarrollo de nuevos mercados y crear oportunidades de crecimiento⁸”.

En la nueva estrategia destaca la definición como “la responsabilidad de las empresas por impacto en la sociedad”⁹ en las que se busca armonizar el desarrollo empresarial con la RSE desde un marco mayor compromiso en el entorno y en el que hace la distinción en el tamaño, tipo de empresa y modelo de organización igualmente deberán asumir una conducta responsable en sus negocios.

3. Tipos de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo

Las APPDs pueden clasificarse en 3 categorías generales a partir de que pueden extraerse otros tipos de alianzas entre diferentes actores. Esta categorización se postula de acuerdo a los siguientes criterios base: correspondencia con estrategias de desarrollo, marco consensuado de resultados de desarrollo, metas establecidas en cuanto a logros, compromisos compartidos por los socios y tiempo de vigencia de los acuerdos.

Con la incorporación de estos criterios pueden identificarse tres niveles de clasificación generales de APP y APPDs:

- a. Alianza estratégica;
- b. Alianza operativa;

7 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo. Bruselas 25 de octubre de 2011

8 Nueva Estrategia de la UE 2011-14, Responsabilidad Social Corporativa, Bruselas, 2011

9 Numeral 3, literal 3.1 Una nueva definición. Una Nueva Estrategia de Res

c. Alianza de colaboraciones puntuales

Gráfico 1: Criterios a tomar en cuenta para la diferenciación de APPDs.



Fuente: Elaboración propia en base a CIDEAL, 2014.

Cada uno de los tipos de alianzas tiene alcances y características específicas. Las APPDs estratégicas son las más consolidadas en el sentido que responden a objetivos sustanciales del desarrollo, son de mediano a largo plazo y cuentan con mecanismos de gestión y control permanentes.

Para una mejor interpretación es conveniente destacar que guarda estrecha relación con los diferentes actores de la alianza, tal como puede apreciarse en el cuadro 1 donde se presentan los alcances y ejemplos de vinculación entre las diferentes tipologías de APPDs y los actores.

Cuadro 1: Definición de tipos de alianzas y su vinculación a los 3 actores principales

Tipo de APPD	Alcances	Actores y ejemplos de vinculación con cada APPD		
		Sector Público	Empresas	Sociedad Civil
APPD estratégica: Es de mediano y/o largo plazo. Implica compromisos claros. Se trata de las APPD mejor consolidadas.	-Orientada bajo un marco de resultados de desarrollo. -Medio/largo plazo -Su estructura de gestión es permanente -Tiene una alta confluencia entre sus objetivos y la	-Planes de desarrollo/estrategias de reducción de la pobreza	Estrategia de sostenibilidad	Oportunidad Participación Movilidad social y canales de ascenso

	<p>congruencia de las acciones.</p> <p>-Implica mecanismos de rendición de cuentas</p>			
<p>APPD operativa</p> <p>Generalmente se refieren a programas y proyectos. Pueden ser parte de APPD estratégicas</p>	<p>-Tienen propósitos con objetivo instrumental.</p> <p>-Generalmente son de mediano plazo</p> <p>-Se asumen ciertos riesgos y se comparten beneficios.</p>	<p>Proyectos/programas</p>	<p>Responsabilidad Social Empresarial.</p>	<p>Proyectos programas</p>
<p>Colaboración Puntual. Técnicamente no son APPD pero si pueden llegar a serlo. Son de corto plazo, los compromisos de los actores son menos consolidados y con contribuciones puntuales.</p>	<p>-Aportan a iniciativas concretas.</p> <p>-Son de corto plazo</p> <p>-Implican pocos compromisos de los actores.</p>	<p>-Convocatorias específicas</p>	<p>-Marketing social</p>	<p>-Asistencias técnicas/actividades</p>

Fuente: Modificado a partir de CIDEAL, 2014.

Si bien el objetivo general de una APPDs es contribuir al desarrollo sostenible, cabe señalar que los tres actores principales que la integran tienen motivaciones, cualidades y aportaciones particulares, tal como puede notarse en el gráfico 2.

Gráfico 2: Motivaciones, cualidades y aportaciones de los tres actores de las APPD:

Fuente: Modificado a partir de CODESPA, 2013 y Tennyson, R. Citado en Fundación Carolina, 2008.

III. Metodología y desarrollo de la investigación

1. Tipo de investigación

La investigación de tipo descriptiva exploratoria, se diseñó de acuerdo a los objetivos/resultados basado en fuentes primarias mediante entrevistas en profundidad con un instrumento estructurado y respuesta libre. La estrategia investigativa siguiendo el criterio metodológico identificó percepciones, valores y posturas frente a las APPDs.

El universo del estudio identifico cuatro actores representativos de los espacios de mayor incidencia en las dinámicas de los sectores socio económico y financiero de Guatemala.:

- a. Sector público.
- b. Sector privado.
- c. Organizaciones No Gubernamentales
- d. Cooperación internacional.

En la tipología basada en sujetos claves¹⁰ los mismos pertenecen a las organizaciones en niveles de poder o jerarquías dentro de las entidades o empresas que representan y en la que se busca situar respuestas vinculantes a las dinámicas sociales y económicas en el marco de las de las Alianzas Publicas Privadas para el Desarrollo en Guatemala.

Se apoya en fuentes secundarias en la que sistematiza los marcos teóricos y conceptuales de las APPDs y sus experiencias en América Latina, particularmente aquellas en las que se hayan alcanzado resultados sobre las visiones teóricas.

A partir de la interrogante *“Hasta y dónde y cómo las APPDs pueden transformar potenciales capacidades del Estado hacia procesos altamente eficaces de desarrollo y competitividad nacional e internacional”*, sometió a interpretación las respuestas en profundidad para confirmar las implicaciones de las APPDs en Guatemala y para cuestionar o favorecer las condiciones actuales

¹⁰ El sujeto clave para efectos tipológicos del estudio se distingue por su posición de jerarquía dentro de la estructura organizativa del sector a que pertenece.

del marco legal en su facilitación hacia la creación de condiciones para implantar en modelo en Guatemala.

2. Alcances de la investigación

Con la finalidad de conocer la viabilidad, oportunidades y límites de las APPDs en Guatemala se buscará comunicar a representantes de los diferentes sectores involucrados (público, privado, sociedad civil, organismos internacionales y academia) sobre las potenciales oportunidades de las APPDs en Guatemala.

Para ello mediante entrevistas con los distintos sectores, modelos aprendidos y casos de éxito en otros países trataremos de evaluar las ventajas, retos y condiciones para la implementación de las APPDs en Guatemala como un modelo viable de desarrollo para el país.

Para alcanzar altos niveles de certeza en el resultado y tal como se explica en el proceso metodológico (ver gráfico # 3), el modelo de investigación combina el uso de fuentes primarias y secundarias donde aplica el análisis documental, el proceso e interpretación de entrevistas que permiten alcanzar conclusiones y recomendaciones.

Gráfico 3: Metodología y resultados del estudio



Fuente: Elaboración propia.

IV. Contexto de las alianzas público privadas en el Estado

Las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo parten de dos grandes vertientes, por un lado una corriente que impulsa el desarrollo del mercado mediante relaciones directas entre el sectores

privado nacional y por el otro las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo, que se convierten en el instrumento que busca ampliar la capacidad de actuación conjunta del Estado, sector privado y organizaciones sociales hacia inversiones de carácter social capaces de impactar en el desarrollo ciudadano particularmente de las áreas rurales.

Este capítulo busca demostrar que las diferencias en ambas vertientes dependen de los enfoques legales y su aplicación en las dinámicas económicas y sociales.

1. Alianzas Público Privadas y Alianzas Público Privadas para el Desarrollo

Las Alianzas Público-Privadas (APP) y Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPDs) forman parte de una amplia variedad de posibles vinculaciones entre los Estados, sector privado-empresarial y otros actores locales.

En un intento de diferenciación, se ha formulado y a la vez enriquecido definiciones que nos orientan sobre las características distintivas de cada alianza. Con la finalidad de tener un panorama amplio sobre lo que se entiende actualmente por APP y APPDs vale la pena revisar algunas de las definiciones más extendidas, así como los elementos distintivos prioritarios entre ambos tipos de alianzas.

1.1 Alianzas Público Privadas (APP)

En el apartado siguiente se detallan algunas de las definiciones sobre las APP propuestas por diferentes entidades y autores.

De acuerdo a la fundación CIDEAL (2014) se entiende por APP a la “Cooperación *voluntaria entre el sector público y privado con el fin de alcanzar una serie de objetivos comunes, compartiendo la responsabilidad en materia de riesgos, beneficios, inversiones y poder*”. Al respecto, el Banco Mundial amplía y define a las APP como “un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública”.

En la misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define a las APP como

“Un acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores) bajo el cual los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del gobierno se encuentran alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos del sector privado” (OCDE, 2008).

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), propone la siguiente definición de APP:

“iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público (Estado) y del sector privado (no estatal), en las que las partes acuerdan trabajar juntas para lograr un propósito común o emprender tareas específicas. Aunque pueden ser de diversos tipos, dichas asociaciones por lo general se establecen como estructuras de cooperación en las que se comparten responsabilidades, así como conocimientos técnicos, recursos y otras ventajas” (OIT, 2008; citado en CIDEAL, 2014).

La generalidad de las definiciones de APP presenta puntos de incidencia centrales. Involucran al sector privado con el Estado para conseguir objetivos comunes. Al respecto Casado, F (2007) menciona:

“...en la mayoría de definiciones se incide en que las alianzas deben establecer una cooperación voluntaria que implique definir objetivos comunes a través de una responsabilidad compartida donde se pueda identificar beneficios mutuos, compartir riesgos e inversiones asociadas, y gestionarse a través de una distribución equitativa del poder”

El campo de aplicación de una APP es extenso, abarca desde la construcción de obra civil, hasta la provisión de servicios básicos para la población concesionados al sector privado. En cada una de estas posibles áreas de aplicación se pueden practicar diferentes modalidades de APP.

Cuadro 2: Ejemplos de esquemas de aplicación de APP

Esquema de aplicación	Descripción	Ejemplos de aplicación
Contratos de prestación de servicios	Pacto de contrato jurídico por prestación de un servicio. El estado mantiene la propiedad y exige un nivel de servicio especificado. Puede haber asignación de riesgos, lo cual depende del esquema contractual.	-Contratos de mantenimiento de carreteras -Contratos para la facturación de agua potable y electricidad. -Recolección de impuestos
Contratos de administración	Un bien público es operado y administrado por un agente privado bajo un esquema de riesgo y utilidades compartidas	-Contrato de administración de una empresa de agua potable.
Concesiones	El Estado concede el derecho	-Concesiones de carreteras,

	al usufructo de un bien a cambio de un acuerdo económico entre las partes por un periodo pactado.	puertos marítimos, aeropuertos, etcétera.
BOT (Construir-operar-transferir)	La entidad privada se encarga de la construcción y el mejoramiento de un bien, y de su operación, y la propiedad o bien se mantiene con el Estado o vuelve a ser propiedad del Estado pasado un tiempo.	-Construcción de obra civil (Ejemplo: Planta generadora de energía, hospitales, edificios públicos, etcétera)
Cooperativas	Organizaciones comunitarias se asocian con instituciones públicas para apoyar un bien común.	El gobierno realiza un pago o una contribución a una organización local, basado en indicadores de desempeño.
Asociaciones a riesgo compartido	Los agentes públicos y privados se asocian a través de una compañía mixta o similar.	-El Estado puede crear una compañía con un propósito específico.

Fuente: Modificado a partir de BID, 2011.

1.2 Alianzas Público-Privadas Para el Desarrollo (APPDs)

Hacia principios de la década de los años 90 se inicia con la discusión e implementación seria sobre una nueva modalidad de Alianzas entre el sector privado, Estado y organizaciones de la sociedad civil (tercer sector), como estrategia para contribuir al desarrollo sostenible¹¹. Se trata pues de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPDs).

En el protocolo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), para la gestión de APPDs se define a estas como la

“Relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario, de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece un

¹¹ En la Conferencia sobre Medio Ambiente y Cambio climático de Naciones Unidas (Declaración de la Tierra de Rio de Janeiro de 1992) se discute sobre la participación activa del sector privado para conseguir un desarrollo sostenible.

objetivo común, con un demostrable impacto en el desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros”.

(AECID, 2013). Por su parte, la Fundación CIDEAL (2014), las define como “Cooperación voluntaria entre sector público, privado y sociedad civil para conseguir un impacto positivo en el desarrollo, facilitando el acceso a bienes y servicios básicos que mejoran las condiciones de vida de las personas”.

Las APPDs tienen entonces al menos dos características que las distinguen:

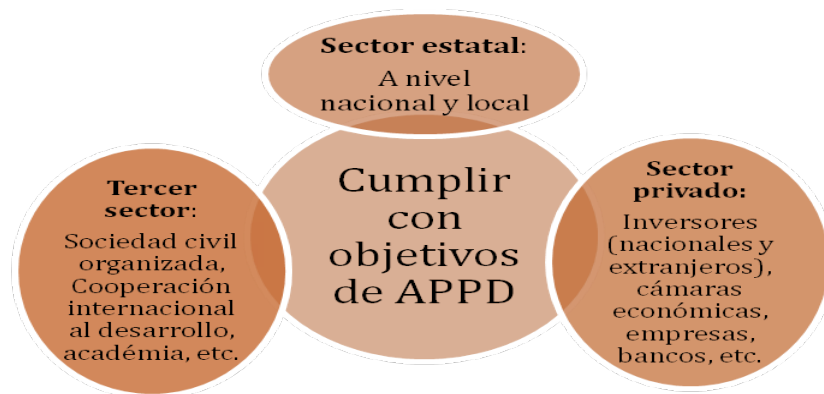
- a. Su objetivo general es contribuir a alcanzar el desarrollo sostenible y mejorar visiblemente el acceso de las poblaciones a bienes y servicios básicos. *“Estas alianzas fueron consideradas clave en la consecución de los ODM”*¹² y ahora en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030
- b. Involucran a un mayor número de actores, incluyendo al denominado “tercer sector”¹³, que está constituido principalmente por la sociedad civil organizada, cooperación internacional al desarrollo y academia.

Como refiere la Fundación ALIARSE (2010) “En las APPDs, el objetivo común es lograr un mayor impacto en uno o varios objetivos para un desarrollo sostenible”. Por su parte, Casado, F (2007) puntualiza que el objetivo de las APPDs “... se fundamenta en generar un impacto positivo en el desarrollo y mejorar el acceso a bienes y servicios básicos que afectan la vida digna de las personas”. Entonces, la integración de actores del tercer sector precisamente tiene como una de sus razones fundamentales el crear sinergias encaminadas a lograr este objetivo de generar impactos positivos en el desarrollo.

Gráfico 4: Actores fundamentales en una APPDs

12 ONGAWA, (sin año). Guía de Responsabilidad Social Empresarial para Pymes.

13 A lo largo del presente documento se usarán los términos Tercer Sector o sociedad civil para referirse al conjunto de entidades como las “Entidades No Lucrativas” (ENL), “Organizaciones No Gubernamentales” (ONG), “Asociaciones de Voluntariado”, “Organizaciones de Solidaridad”, “Organizaciones Humanitarias”, entre otras.



Fuente: Elaboración propia

1.3 Elementos distintivos entre APP y APPDs

Las APP y APPDs se fundan bajo un esquema de colaboración entre el sector privado y estatal para lograr objetivos comunes y de beneficio al sector social. Con esto en cuenta y, luego de ver sus definiciones, es posible identificar elementos en común y distintivos. Respecto a los primeros, los más importantes son:

- Los actores se integran de manera voluntaria.
- Existe un acuerdo sobre los papeles de actuación y límites de participación
- Se comparten riesgos y beneficios
- Existen objetivos comunes de trabajo
- Cada actor tienen un nivel y forma de aporte (financiero, técnico, de control, etcétera).

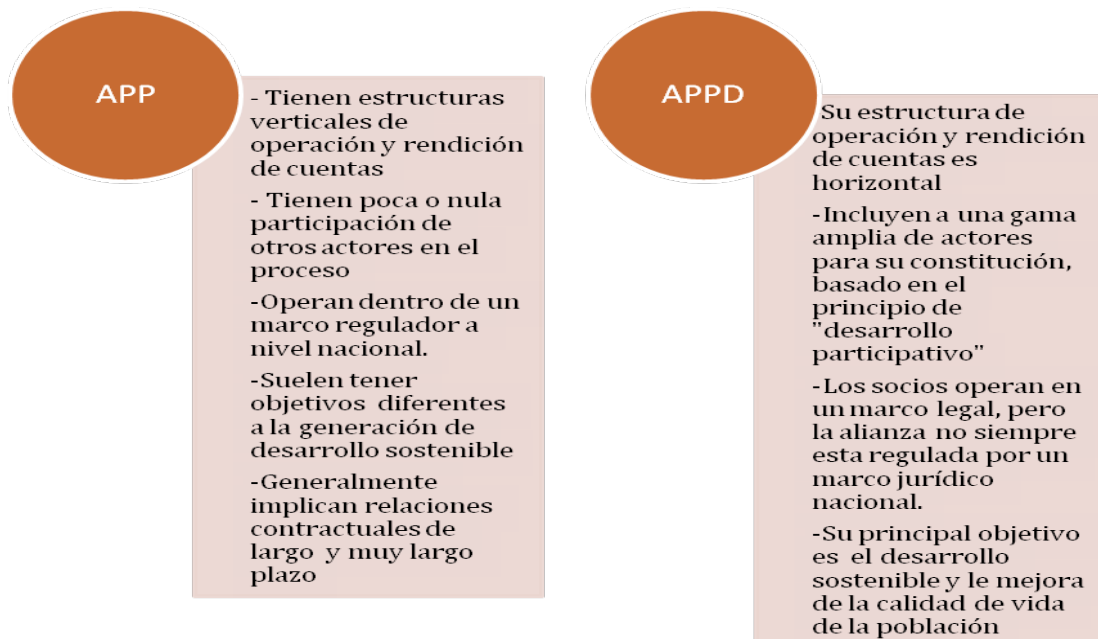
Debido a su estructura y rasgos característicos, las APP y las APPDs se sitúan dentro de lo que se conoce como “gobernanza colaborativa”. Es decir, que los actores se sitúan bajo un esquema en donde aportan y obtienen beneficios.

Por otra parte, los elementos diferenciadores suelen ser más dispersos de identificar. En todo caso existen dos que resultan fundamentales: sus objetivos de implementación y la inclusión de actores del tercer sector. En el gráfico 5 se exponen los elementos más comunes de diferenciación entre APP y APPDs.

Gráfico 5: Elementos para la diferenciación entre APP y APPDs¹⁴

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ En referencia al contraste conceptual entre las APP y las APPDs, ver Casado, F (2007)



Aun y teniendo los elementos diferenciadores en cuenta, muchas veces resulta difícil (y a veces estéril) su catalogación. La línea divisoria entre alianzas es tenue. En todo caso lo conviene tener en cuenta son sus objetivos e impactos de intervención.

2. Ventajas, riesgos y condicionantes en la implementación de APPDs y APP

Con la finalidad de contar con un panorama amplio sobre las alianzas y propiciar el debate en torno a su futura implementación, es necesario tener en cuenta cuales son algunas de sus ventajas, desventajas así como los posibles retos y condicionantes.

En el siguiente cuadro comparativo se exponen algunas ventajas y riesgos de corte general que se tienen en la implementación de alianzas.

Cuadro 3: Sistematización de las ventajas y desventajas de las alianzas.

Ventajas	Riesgos potenciales
----------	---------------------

-Permiten recurrir a las competencias de distintos sectores para alcanzar un objetivo común más sostenible, eficaz y legítimo que cada actor por separado.

-Se tiene un posible acceso a una gama más amplia de recursos técnicos, humanos, materiales, financieros y de información.

-Se pueden crear mejores sinergias de trabajo y canales de participación con la comunidad en general y sus dirigentes, de forma que se puedan lograr cambios más duraderos.

-Los miembros de la alianza comparten beneficios, riesgos y un considerable grado de interdependencia, así como objetivos particulares y expectativas, pero no están sujetos a regímenes jerárquicos.

-Pueden ser una fuente adicional a recursos financieros, técnicos y de conocimientos para los gobiernos. Aportan apoyo técnico, material y financiación adicional a la sociedad civil.

-Contribuyen al apalancamiento de recursos. En ocasiones los recursos disponibles son limitados. Asimismo, puede que los recursos o las competencias necesarias no se puedan adquirir mediante una transacción mercantil.

-Pueden ser una vía para desarrollar las capacidades locales del sector privado a través de la propiedad conjunta con grandes empresas (nacionales o internacionales).

-Pueden producirse una diversificación de la

-No se tiene garantía sobre su sostenibilidad en el tiempo (Por ejemplo, una buena parte de las APPD ha dejado de existir en los primeros 3 años de su implementación¹⁵)

-Las alianzas implican una serie de costos, tanto económicos y de recursos humanos, y no siempre suelen ser la mejor opción para lograr resultados concretos en el desarrollo.

- A los 3 sectores principales que participan (Público, privado y tercer sector), les sigue costando entender y respetar los intereses de los otros actores. En este sentido, el dialogo intersectorial sigue estando en una fase muy embrionaria y hasta cierto punto partidista.

-Implican altos costes de transacción que a veces incluso superan los beneficios propios de la alianza, y suele existir todavía cierto escepticismo entre los miembros que participan.

-Si el sector privado acepta un mayor riesgo, desearán un mayor nivel de control sobre las operaciones. (Riesgos de tipo de cambio o riesgo de los activos existentes, lo que repercute en el precio de los servicios). No hay riesgo ilimitado, las empresas privadas serán cautelosas al aceptar los que escapen de su control.

-La responsabilidad del gobierno deber ser continua para monitorear el desempeño del sector privado y hacer cumplir sus obligaciones.

-Riesgos debido a condicionantes políticas o sociales de cada país. Algunos proyectos pueden ser más política o socialmente desafiantes para la implementación que otros. Esto puede generar desgaste y aumento significativo en los costos para su viabilidad.

-Es probable que los costos de desarrollo, licitación y

15 Casado, F. (2007).

economía ya que hace a los países más competitivos e impulsa los negocios y la industria asociada (esto por ejemplo en la construcción de infraestructura).

-Capacidad de proveer un servicio en menor costo y tiempo.

-Generalmente se produce una mejora en la calidad de los servicios públicos.

-Posibilidad de dinamizar la innovación tecnológica.

-Dialogo entre sector privado, sector público y sociedad civil, en busca del desarrollo sostenible.

todos los que conlleve la gestión previa a la Alianza sean mayores que los de los procesos tradicionales de contratación pública. En este sentido, los gobiernos deben determinar si los costos son justificados.

--Asimetrías en cuanto a información general y riesgos de los proyectos. Esto debido a que el sector privado usualmente cuenta con más capacidades (económicas, de gestión y técnicas) para definir y evaluar proyectos.

-Dada la naturaleza de largo plazo de las iniciativas y la complejidad de los actores que intervienen, es difícil identificar todas las posibles contingencias que puedan surgir y, por tal motivo, no se hayan contemplado en los documentos o contratos. Es muy probable entonces, que se tengan que renegociar los acuerdos para ir sorteando estas contingencias.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Tennyson (2003), citado en Casado, F, (2007);

Fundación Aliarse 2007; Fundación Carolina, 2008; Banco Interamericano de Desarrollo, 2011 y el PPPIRC del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁶.

En torno a los riesgos de implementación de las APP, es preciso mencionar que algunos sectores y autores ven como riesgo latente la privatización de los servicios estatales. De acuerdo a OMAL

“Las alianzas público-privadas son una herramienta de colaboración entre el sector privado con el fin de llevar a cabo proyectos, programas o prestar servicios que tradicionalmente han sido proyectados y suministrados por las administraciones públicas, tales como los relativos a los servicios sociales, abastecimiento de [servicios](#) públicos e infraestructuras, entre otros. En la cooperación para el desarrollo, las alianzas público-privadas no sólo facilitan la privatización de las políticas dedicadas a la solidaridad y a la justicia social, sino que validan el discurso que considera a las [empresas](#) transnacionales como actores fundamentales en la lucha contra la pobreza”¹⁷

Al respecto, Araya, J. P, agrega,

“... están los estudios que conceptualizan las APP como juego idiomático. Desde esta perspectiva el lenguaje de las APP está diseñado para oscurecer otras estrategias y propósitos,

16 Es el centro de recursos para Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura adscrito al Banco Interamericano de Desarrollo. (*Public Private Partnerships in Infrastructure Resource Center PPPIRC*). Sitio web: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>.

17 Observatorio de Multinacionales en América Latina. Disponible en <http://omal.info/spip.php?article4810>)

tanto del sector público como del privado. Uno de los propósitos de las APP sería privatizar y fomentar la cantidad de proveedores privados para suministrar los servicios públicos. Según Savas, hablar de externalización o privatización generaría una amplia oposición, sin embargo al introducir estas mismas políticas bajo la idea de alianza público-privada, invitaría al debate y establecer que organizaciones privadas compartieran con las organizaciones públicas el mercado de la provisión de servicios públicos”¹⁸

2.1 Desafíos para la implementación de las APPDs

Dependiendo de algunos factores, entre ellos: el contexto de acción, temas de aplicación, actores y tiempo de intervención bajo los cuáles se van a producir las APPDs se presentan retos distintos. Autores como Casado, F. y Tennyson refieren algunos de los más comúnmente identificados.

- Los actores involucrados en muchas oportunidades presentan carencias estructurales. Por ende, el reto en este caso consiste en replantear el modus operandi tradicional de estos actores
- Se necesita que los actores tengan un liderazgo proactivo que, entre otras cosas, promueva e incentive la implementación de alianzas ante determinados temas a abordar.
- Uno de los retos más comunes consiste en su valoración de viabilidad financiera. Es necesario determinar si los costes de transacción son rentables versus desarrollar un programa unilateral a través de un solo agente.
- Las alianzas se ven condicionadas por el entorno económico, político, cultural, y social del lugar donde operan; por lo tanto no son fácilmente replicables. Ello implica que en cada área de intervención es necesario tomar en cuenta condicionantes específicos.
- Exigen un enorme compromiso en cuanto a tiempo, recursos y energía, así como de un amplio abanico de habilidades para poderlas mantener.
- Las sostenibilidad en el largo plazo es un reto prioritario.
- Para poner en práctica las alianzas hace falta una nueva conciencia cooperativa o cultura de colaboración por parte de todos los sectores

Vinculados a los retos que conllevan las alianzas se encuentran los obstáculos de implementación. En el siguiente cuadro se enumeran algunos de los posibles desafíos.

Cuadro 4: Obstáculos de implementación de alianzas

Obstáculo	Forma de presentación
Público en general	-Una actitud escéptica predominante -Posturas férreas y preconcebidas frente a ciertos

¹⁸ Savas, 2000; citado en Araya, J.P. 2012)

	sectores o miembros. -Expectativas sobredimensionadas sobre lo que es factible realizar.
Características negativas propias de cada sector (reales o percibidas)	-Sector Público: Es burocrático e intransigente -Sector empresarial: Es obcecado y competitivo -Sociedad Civil: Es combativa y territorial
Limitaciones en recurso humano (involucrado en la alianza)	-Habilidades inadecuadas para el trabajo en alianza -Autoridad restringida tanto interna como externamente -Una posición o un trabajo con unas miradas demasiado limitadas.
Limitaciones propias de los actores	-Conflicto de intereses y prioridades -Competencia dentro del sector -Intolerancia (Hacia otros sectores) -Clima social, político y económico -En el caso del Estado, las alianzas implican el establecimiento de nuevos procedimientos y formas de trabajo. - Para el sector empresarial implica el tener que adecuarse a ritmos de trabajo condicionados por la administración. -En el caso del tercer sector, puede haber riesgo de vinculación con intereses empresariales.

Fuente: Modificado a partir de Tennyson, R. Citado en Casado, F. (2007) y CIDEAL, 2007.

2.2 Principios para la implementación de APPD

En el caso específico de las APPDs existen condicionantes clave a tener en cuenta para su implementación. Por regla general se tiene que el proceso de creación de alianzas de éxito parte de 3 principios fundamentales: equidad, transparencia y beneficio mutuo. (Ver gráfico 6).

Gráfico 6: Principios fundamentales en la constitución de alianzas.

Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Carolina, 2008.

Además de estos, en la literatura se mencionan otros principios que si bien no son fundamentales, si tienen alta importancia y de los que se destaca:

- **Capacitación y formación de recurso humano:** Se aplica con la finalidad de adecuar al recurso humano a los retos generados por la realización de la APPD. Esto se aplica a funcionarios de gobierno, personal de las empresas e integrantes del tercer sector. La gestión, establecimiento, operación y evaluación de alianzas requiere de contar con una serie de capacidades y experiencia especializada que muchas veces no se presentan en el personal a cargo de las alianzas.
- **Formular objetivos comunes:** Aunque no todos los actores tienen los mismos intereses si deben compartir objetivos comunes de llegada.

- **Compartir riesgos:** Los actores deben tener claridad sobre los posibles riesgos y a su vez estar dispuestos a compartirlos.

- **Distribución equitativa de toma de decisiones:** Es relevante crear un mecanismo para la distribución equitativa de poder en la toma de decisiones.

- **Establecimiento de pruebas piloto:** Intervenciones a escala más pequeña como forma de control de impactos y posibles tropiezos.

- **Establecer estrategias de trabajo a mediano y largo plazo:** planteado en aras de aumentar las probabilidades de lograr un impacto positivo en las áreas de intervención.

- **Sostenibilidad en el tiempo:** Dependiendo de su naturaleza, las Intervenciones deben propiciar el sostenimiento de las iniciativas creadas.

- **Contexto de implementación:** Las Alianzas surgen de un amplia variedad de contextos; “... por ende, su desempeño depende de la capacidad para comprender y adaptarse a la dinámica de las fuerzas políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales y demográficas de su ubicación” (Fundación Aliarse, 2010).

3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible una perspectiva para las APPDs

Bajo el lema “*Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, la asamblea de Naciones Unidas aprobó el 26 de septiembre de 2015 la agenda que será el marco para el desarrollo en los siguientes 15 años centrada en la trilogía de las personas, el planeta y la prosperidad.

“...podemos acabar con la pobreza, transformar vidas y encontrar nuevas formas de proteger el planeta al mismo tiempo” resaltó el Secretario General de la ONU y expresó que los ODS son el mayor esfuerzo planetario que transitará sobre cinco grandes escenarios que destacar en:

- a. Hacer hincapié en el crecimiento inclusivo
- b. El trabajo decente y la protección social
- c. Asignar más recursos a servicios esenciales y asegurar el acceso para todos
- d. Reforzar la voluntad política y mejorar el entorno normativo internacional,
- e. Aprovechar el potencial de las asociaciones entre múltiples interesados.

Los ODS a partir de 17 objetivos que conforman la agenda, marcan la guía y rumbo global hacia metas que convergen fundamentalmente en la transformación de sociedades vinculadas hacia escenarios de mayor dignidad humana, donde la superación de la pobreza incorpora nuevas formas de inclusión en los que se desarrollan con mayor claridad el trazo para la movilidad social y hacia la creación de canales de ascenso social con mayor certeza.

Desde esa dimensión, el objetivo 8 “*Promover una economía sostenible con crecimiento inclusivo, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*” y el objetivo 9 “*Construir infraestructuras flexibles, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación*” constituyen las bases para el nuevo debate político sobre el aprovechamiento de las potenciales alianzas en las que se revelan articulaciones territoriales y locales con la participación de actores comunitarios y organizaciones sociales que pueden ser parte de las cadenas productivas y alcanzar el reparto de los beneficios del comercio y la industria locales.

El presente estudio coincide y reconoce que los procesos en los siguientes 15 años pasan por impulsar mecanismos que permitan potenciar acuerdos de cooperación y alianzas entre diversos sectores para enfrentar los desafíos futuros donde, tal como se establece en los ODS, se recomienda «*transformar las economías para crear empleo y lograr un crecimiento inclusivo*» como uno de los principales pilares de la agenda para el desarrollo sostenible en cada país.

Sin embargo, para poner en marcha un marco capaz de armonizar los compromisos de los ODS, estos deberán a pasar a formar parte de la alta prioridad en los programas de gobierno, pero sobre todo en las Agendas Legislativas buscando que la incidencia de transformación fortalezca marcos reglamentarios.

Por otro lado, la incidencia para un nuevo diseño de intervenciones de política económica y social en Guatemala en el mediano plazo deberá contemplar procesos acelerados de inversión y desarrollo territorial con particular atención hacia la creación de canales de ascenso para fortalecer el capital, social.

Los resultados de los ODS dependerán del despliegue y velocidad para implementar y asegurar políticas con mayor impacto inclusivo y sobre todo de liderazgos en la conducción del Estado, dependerá principalmente de las agendas políticas y el rol de los liderazgos legislativos para acelerar un nuevo marco jurídico y legal.

Más que recuperar escenarios hacia reformas institucionales de corto plazo, se deberá asumir como principal marco la adecuación de dinámicas de cooperación entre diversos sectores hacia iniciativas públicas, el despliegue de los ODS deberá considerarse por parte de los instrumentos de planificación de políticas públicas que los funcionarios gubernamentales deberán implementar como parte de la adopción de procesos institucionales.

En una mirada interna y desde una perspectiva territorial, los actores locales e instancias creadas en el marco de la participación social como los Consejos Departamentales de Desarrollo, los Consejos Municipales y los Consejos Locales, cada vez se fortalecen y adquieren mayor legitimidad de la decisión de políticas territoriales y donde se ha demostrado que responden con mayor eficacia a las demandas de las comunidades organizadas.

Valdrá tener en cuenta que en Guatemala la presencia y densidad del Estado¹⁹ ha sido débil por décadas en amplias zonas departamentales y rurales donde son notables los rezagos sociales en educación, salud, vivienda y políticas empleo. Las regiones no solamente presentan abandono institucional sino en infraestructura básica y sobre todo productiva.

En el corto y mediano plazo la intervención estatal deberá amplificar su intervención de forma masiva para incorporar a la población a dinámicas incluyentes orientados a fortalecer el tejido social y la económica local en los que deberá asumir el compromiso de procesos ambientalmente sostenibles y donde se tenga en cuenta la diversidad cultural.

¹⁹ Capítulo 6, Sobre la densidad territorial del Estado. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) *Guatemala, hacia un Estado con Desarrollo Humano*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. PNUD. Guatemala.

V. *El contexto latinoamericano en torno a las Alianzas Público-Privadas*

En la última década los países latinoamericanos han tenido un fuerte impulso a las alianzas público-privadas. Esto se atribuye principalmente a las necesidades de las naciones en cuanto a la habilitación y creación de infraestructura²⁰.

El fenómeno reviste especial interés al tener en cuenta que a partir del 2010 la creciente demanda de construcción y mejoras en la infraestructura ha sido pieza fundamental en el aumento de agencias y organismos nacionales especializados en APP²¹. En el caso de Guatemala, por ejemplo, entre el 2010 y 2011 se aprueba la “Ley de Alianzas para el desarrollo de infraestructura económica. Decreto 16-2010 del Congreso de la República” y su respectivo reglamento “Acuerdo Gubernativo 360-2011”.

En vistas de este contexto de impulso a las alianzas público privadas en la región, El *Economist Intelligence Unit* y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BM han venido trabajando en la creación y ajuste de un índice de clasificación que evalúa la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para llevar a cabo Alianzas Público Privadas. Este índice es conocido como el “*Infrascope*”. A la fecha lleva dos ediciones: 2010 y 2012.

De acuerdo al *Infrascope* 2012²², los países de Latinoamérica y el Caribe que tienen el entorno más favorable para la implementación de Alianzas Público-Privadas son Chile, Brasil, Perú, México y Colombia. Cabe señalar que un grupo emergente de países han tomado medidas para la mejora sustancial en torno a gestionar y tener disponibilidad para recibir inversiones en APP. Este grupo está integrado por Colombia, Uruguay, Guatemala, Costa Rica y el Salvador.

En torno a medir el grado de “preparación de los países para las APP”, la metodología para la construcción del índice toma en cuenta 3 variables generales de medición:

- Aspectos de los marcos normativos e institucionales
- Experiencia y éxito en proyectos de APP
- Clima de inversión, facilidades financieras y factor de ajuste sub nacional.

Los resultados obtenidos se agrupan en 4 categorías de calificación: países maduros (rango de 80-100), desarrollados (60-80), emergentes (30-60) y nacientes (0-30). En el cuadro siguiente se presenta el resumen de resultados para el año 2012.

20 Economist Intelligence Unit y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)-Banco Mundial.

21 Economist Intelligence Unit y FOMIN-BID. 2013. *Infrascope* 2012. “Evaluando el entorno para las asociaciones Público Privadas en América Latina y el Caribe”. Fomin-BID

22 *Infrascope* 2012 “Evaluando el entorno para las asociaciones Público Privadas en América Latina y el Caribe”. FOMIN-BID.

Cuadro 5: Índice y categoría de calificación del Infrascope 2012.

Categoría de calificación	Naciente(0-30)	Emergente (30-60)	Desarrollado (60-80)	Maduro (80-100)
Países de América Latina	-Argentina -Ecuador -Nicaragua -Paraguay -República Dominicana -Venezuela	-Colombia -Costa Rica -El Salvador -Guatemala -Honduras -Jamaica -Panamá -Trinidad y Tobago -Uruguay	-Brasil -Chile -México -Perú	

Fuente: Economist Intelligence Unit-FOMIN-BID, 2013.

Los países catalogados como emergentes han tenido una marcada mejora en su capacidad y estado de preparación para implementar APP. Esto principalmente obedece a los cambios normativos nacionales²³ y la creación de capacidades.

Por otra parte, ningún país de la región se encuentra categorizado como “maduro” (en donde a nivel mundial se encuentran Australia y Reino Unido, por ejemplo). Sin embargo, es importante destacar que Chile es el que se perfila como primer candidato a dar el salto (para el 2012 tuvo un puntaje de 76.4, seguido de Brasil con 71.3, Perú con 69.6 y México con 63.8). A pesar que los países de la región latinoamericana aún no ganan puestos en la categoría de maduros, es preciso tomar en cuenta que sus recorridos y experiencias pueden ser una fuente invaluable de aprendizaje para el resto de países.

A continuación se presenta un resumen de los avances y riesgos de los países de la región en la implementación de APP según el Infrascope 2012.

Cuadro 6: Resumen evaluativo de la implementación de APP en Latinoamérica de acuerdo al “Infrascope 2012”.

País	Resumen evaluativo
Argentina	Cuenta con los requisitos necesarios para implementar APP, pero corre riesgo de oxidarse ante la continua intervención gubernamental que disuade a los inversionistas.
Brasil	Las necesidades de infraestructura crean un ambiente sólido pero a la vez desafiante. Un programa de vía rápida acelerará la

²³ En el caso de Guatemala entre el 2010 y 2011 se aprueba la “Ley de Alianzas para el desarrollo de infraestructura económica y su reglamento”.

	implementación, pero podría poner en riesgo la calidad de los proyectos.
Chile	Continúa en el liderazgo pero debe mejorar su gestión de capital humano para mantener su puesto como líder regional.
Colombia	La nueva ley va por el rumbo indicado, pero debe enfrentar altas tasas de renegociación y sus consecuencias fiscales
Costa Rica	Goza de un marco institucional estable, pero el progreso dependerá de la habilidad del gobierno para convencer a todas las partes interesadas sobre los beneficios de las APP.
Ecuador	Ha puesto en pausa sus esfuerzos para desarrollar APP desde el 2007, pero en los últimos dos años (2010 y 2011) se vieron avances en el contexto de un proceso altamente politizado.
El Salvador	El Salvador ha realizado avances prácticos mientras los cambios normativos siguen en proceso.
Guatemala	Las Alianzas Público Privadas (APPs), se reconocen en el marco legal guatemalteco bajo la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica. La ley sobre APPs está vigente desde el 2010, pero aún es necesario probar el concepto a través de la implementación de proyectos. También se creó a través del Decreto 16-2010 la Agencia Nacional de Alianza para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), la cual funge como institución especializada del Estado para la celebración de los contratos de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica entre el Estado y el sector privado. Los órganos que conforman la ANADIE son el Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (CONADIE), quien la dirige, la Dirección Ejecutiva; y la Dirección de Fiscalización.
Honduras	La nueva ley del país fomenta las APP, pero el riesgo político genera preocupaciones.
México	Realiza mejoras pero algunos problemas como la falta de transparencia y la falta de apertura del sector de la electricidad presentan retos para un mayor desarrollo de las APP
Nicaragua	No posee un marco de APP unificado. Para progresar necesitará que la planificación a largo plazo que permea el sector de electricidad se extienda también a otros sectores.
Panamá	Existen oportunidades para la implementación de APP pero los marcos normativo e institucional están fragmentados e incompletos.
Paraguay	Un aumento de voluntad política a favor de las APP podría promover nuevos proyectos.
Perú	Sigue evolucionando pero la resistencia social presenta un nuevo reto.
Uruguay	Ha habido mejoras en la ley de concesiones y un amplio apoyo político apoyo político a la inversión privada en el sector transporte
Venezuela	Continúa el retroceso de la participación privada en infraestructura.

Fuente: Elaboración propia a partir de Economist Intelligence Unit y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)-Banco Mundial. 2013.

Desde ese mismo marco, se presenta un panorama evaluativo sobre los procesos y avances en la implementación de los APPDs en Hispanoamérica donde destacan Chile, Uruguay y México con las experiencias más importantes.

Cuadro 7: Resumen evaluativo para la implementación de APPDs en América Latina:

País	Capacidad institucional y administrativa	Infraestructura/ PIB (%) **	Gasto público en salud *** (% PIB)	Gasto público en educación **** (% PIB)
Argentina	7	2.89%	7.3%	5.1%
Brasil	10	4.10%	9.7%	6.3%
Chile	15	2.83%	7.7%	4.6%
Colombia	11	2.45%	6.8%	4.9%
Costa Rica	13	5.47%	9.9%	6.9%
Ecuador	5	1.58%	7.5%	4.2%
El Salvador	9	2.30%	6.9%	3.4%
Guatemala	4	1.55%	6.4%	2.8%
Honduras	-	6%	8.7%	5.9%
México	12	3.32%	6.2%	5.1%
Nicaragua	2	4.93%	8.4%	4.4%
Panamá	-	3.32%	7.2%	3.3%
Paraguay	3	1.51%	9.0%	5.0%
Perú	8	4.46%	5.3%	3.3%
Uruguay	14	5.08%	8.8%	4.4%
Venezuela	1	-	3.6%	-

Fuente: *IDEA Internacional

**Base de datos de inversiones en infraestructura económica en A.L. y El Caribe, 1980-2012 (EII-LAC-DBI) y Boletín FAL N°332.

***Tabla Banco Mundial (BM), gasto público en salud, total (% del PIB), 2013.

****Tabla Banco Mundial (BM), gasto público en educación, total (% del PIB), 2013.

El análisis cuantitativo se complementa con estudios cualitativos en el cuadro 8, donde se evidencia la relación entre la capacidad administrativa e institucional de un país y la inversión en infraestructura, salud y educación. Efectivamente, en países latinoamericanos como Chile, Uruguay Costa Rica, México y Brasil con una alta capacidad y eficiencia institucional y administrativa, les permite cubrir las necesidades sociales básicas para el desarrollo de las poblaciones que habitan estos países.

Tal es el caso de Costa Rica que invierte un 9.9% de su PIB en salud y un 6.9% en educación. Así también, el caso de Brasil que destina 9.7% de su producto en salud y 6.3% en educación como porcentajes del PIB respectivamente. O bien el caso de Chile con 7.7% en salud y 4.6% en educación de su PIB respectivamente.

Las condiciones alarmantes se encuentran en países como Venezuela (1), Nicaragua (2) y Paraguay (3), con calificaciones de 1 a 3 en capacidad administrativa e institucional. Lo que impacta

negativamente en la inversión en salud y educación. Tal es el caso de Nicaragua y Paraguay que destinan únicamente 4.4% y 5.0% en educación como porcentaje del PIB respectivamente.

Efectivamente Paraguay califica como segundo, es decir, muy mal después de Venezuela; en tres subdimensiones: baja independencia del poder judicial, corrupción y una mayor cobertura a la influencia de las fuerzas armadas, policiales y de seguridad en la vida cívica y política. Venezuela y Nicaragua también figuran con los peores desempeños en lo concerniente al Estado de derecho. Debe agregarse que Guatemala presenta una calificación de 4, con lo que muestra cierta inconsistencia entre las tres subdimensiones anteriormente mencionadas, con una débil capacidad institucional y administrativa.

Este análisis evidencia las potenciales oportunidades de las APPDs para acelerar la capacidad de respuesta institucional para atender demandas sociales postergadas, como es el caso de Guatemala donde eventualmente su implementación puede promover el desarrollo en inversiones hacia la educación y salud para alcanzar mejores indicadores sociales y ampliar las capacidades de la población.

Los países de América Latina deberían invertir el 6.2% anuales de su producto interno bruto (PIB), unos US\$320 mil millones, para satisfacer sus demandas de infraestructura entre el 2012 y 2020, según la CEPAL. En el último decenio la región ha invertido en infraestructura solamente el 2.7%, lo que denota que los países latinoamericanos no están destinando recursos suficientes para este rubro.

Existen cuatro requerimientos principales de inversión anual en cuanto a los sectores de infraestructura económica: transporte, energía, telecomunicaciones y agua y saneamiento. Según el informe en 2012, último año con datos disponible, la inversión promedio regional en los cuatro sectores de infraestructura económica antes mencionados durante el período 2003-2012 fue de 3.49%:

- Transporte: 1.46%
- Energía: 1.26%
- Telecomunicaciones: 0.45%
- Agua y saneamiento: 0.33%

El sector transporte concentra los mayores montos de inversión desde 2005, seguido por el de energía, telecomunicaciones y agua y saneamiento.

Al 2012, la inversión promedio regional en los cuatro sectores fue de 3.49% del PIB. Ese año Panamá y Costa Rica con el resto de Centro América, fue el país que más invirtió en infraestructura, con un 5.47% del PIB en inversión pública y privada. Le siguieron Uruguay, con un 5.08%; Nicaragua, con un 4.93%; Bolivia, con 4.47%; Perú, con 4.46%, y Brasil con 4.10%. La CEPAL estima que las inversiones en obras de infraestructura contribuyen a incrementar la cobertura y calidad de los servicios públicos, como salud, educación y esparcimiento.

Luego de abordar la conceptualización general de las APPDs, actores involucrados, tipología, diferencias con las APP y algunos de los desafíos para su implementación, en la gráfico 7 se aborda un análisis interno y externo de las Alianzas para el Desarrollo.

En el análisis interno se introducen las fortalezas y debilidades, mientras en el externo se abordan las oportunidades y amenazas.

Como punto de partida las APPDs contribuyen a alcanzar el desarrollo sostenible mediante una sociedad más cohesionada. Sin embargo, como se detalla a continuación en este nuevo concepto aún no está claro el papel del Estado y el Sector privado además de las dificultades de diálogo para alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo.

Gráfico 7: Análisis FODA de las APPDs

Fuente: Guía de modalidades e instrumentos de Cooperación de la AECID.

1. Panorama actual de las APPDs

La situación actual de la cooperación para el desarrollo se define por un reconocimiento explícito del papel cada vez más importante que en ella tiene una creciente diversidad de actores.

En este marco, el Informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la agenda Post-2015 de Naciones Unidas revela la necesidad de garantizar más y mejor financiación del desarrollo a largo plazo y subraya que la fuente de financiación más importante para el escenario en el 2015 proviene de capital privado.

Las APPDs han cobrado un importante interés en el ámbito de la Cooperación Internacional y la lucha contra la pobreza. En la última década, han sido innumerables las iniciativas de colaboración entre el sector privado, sector público y ONG para poner en marcha proyectos de desarrollo. Y todo apunta a que el futuro marchará en esta dirección.

Tal es el caso de instituciones con acciones globales²⁴ como el BID, que ha promovido las APPDs mediante la implicación del sector privado en iniciativas de desarrollo como uno de sus temas estratégicos. De igual forma la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (USAID), creó IDEA (*Office of Innovation and Development Alliances*), con el objetivo de promover la APPDs que contribuyan a alcanzar las metas de desarrollo de forma más eficiente, sostenible y con mayor impacto.

²⁴Según el estudio “Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo, modelos para llevar a la práctica la Innovación Social Empresarial”, elaborado por Fundación CODESPA en el 2013.

De igual forma el *Donor Committee for Enterprise Development* agrupa a diferentes agencias donantes que cooperan en la lucha contra la pobreza a través del desarrollo del sector privado. Se constituyó en 1979 de forma informal en un encuentro auspiciado por el BM, pero en el 2005 el comité se denominó Comité de Agencias Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa. Una de sus principales estrategias para impulsar las Pequeñas y medianas empresas (Pymes), en países en desarrollo es la creación de APPDs.

De este modo, se han generado muchas expectativas sobre el alcance e impacto que pueden llegar a tener las APPDs y lo que implican, ya que, entre otras cuestiones, se propone al Sector Privado como actor con voz y voto a la hora de tomar decisiones respecto a la gestión del proyecto social. Así, la puesta en marcha de APPDs está suponiendo un reto para todos los sectores implicados, incluyendo el Tercer Sector o sociedad civil. Acostumbrado a gestionar y dirigir directamente las intervenciones sociales, está experimentando un cambio en su rol dentro de este tipo de iniciativas, a la vez que se han ido creando nuevos espacios de colaboración, discusión y decisión con el Sector Privado y el Sector Público.

La Cooperación Española²⁵ aborda la relación con el sector privado empresarial desde un triple foco de relación:

- En primer lugar, el estímulo al propio tejido empresarial de los países socios como vector de desarrollo, para lo que se dota de una estrategia enmarcada en planes de actuación sectorial que identifica las líneas y los instrumentos más adecuados para su abordaje.
- En segundo lugar, el apoyo a las prácticas responsables de las empresas en general, apoyando los debates de Responsabilidad Social Empresarial y sobre el impacto en desarrollo de las acciones empresariales como elemento necesario para un crecimiento económico equitativo, inclusivo y sostenible.
- El tercer ámbito de relación es el que implica la creación de una modalidad de asociación con el sector privado empresarial español, fundamentalmente por parte de la Agencia.

La AECID define las APPDs como “una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario, de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece un objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros”.

Las APPDs son instrumentos de cooperación ante las demandas urgentes en América Latina:

- *Derecho al agua y saneamiento:*

25 De acuerdo a la Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID.

Alrededor de 768 millones de personas siguen sin tener acceso a fuentes de agua mejoradas y más de 2 mil 500 millones de personas no tienen acceso a servicios de saneamiento dignos (cifras NNUU, 2013). Mientras para Guatemala la cobertura de agua para consumo humano y saneamiento a nivel nacional, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi 2011), fueron 75.3% a nivel nacional y del 55.96% en el interior del país. Los datos de la encuesta realizada en el 2006 revelan que la cobertura de agua para consumo humano era del 78.7%, lo que refleja un retroceso del 3.4% al 2011.

Para las Naciones Unidas en el 2010 fue reconocido el derecho humano al agua y saneamiento. Sin embargo este derecho es aún inalcanzable para una parte importante de la población mundial. Es por ello que se han consolidado modelos como la “Alianza por la Solidaridad”²⁶.

- *Servicios de saneamiento de buena calidad y en cantidad suficiente:*

En los últimos 15 años, mediante numerosas intervenciones en países como Guatemala, Marruecos y Vietnam las alianzas han contribuido a que miles de personas tengan acceso a agua potable.

En Centroamérica desde el 2012 este modelo ha permitido que más de 28 mil mujeres y hombres de Nicaragua, Guatemala y El Salvador tengan acceso a agua potable. Además han apoyado a la durabilidad de la instalación de sistemas en el tiempo, apoyo en la legislación y el fortalecimiento de 73 juntas y comités de agua comunitarios para que a finales del 2014 las poblaciones puedan gestionar de manera participativa los servicios instalados.

- *Derecho a la alimentación y lucha contra el hambre*

Para combatir este problema social se han desarrollado modelos sostenibles de producción a pequeña escala (ganadería, pesca y agricultura), a través de la recuperación de prácticas tradicionales, técnicas de producción sostenibles para un mejor aprovechamiento del suelo y los cultivos, bancos de semillas (reducción en la dependencia de semillas de grandes multinacionales y menor vulnerabilidad ante las sequías).

- *Derecho a la tierra*

Se ha estipulado un acceso y control equitativo de la tierra, además de planes de ordenamiento y gestión participativa del territorio y de los recursos naturales.

- *Derecho a un medio ambiente sano*

La Alianza por la Solidaridad también ha adecuado planes adaptados al cambio climático mediante la diversificación de cultivos, realización de estructuras que impidan el avance de la salinización y/o desertificación. Entre otras acciones se ha implementado la eficiencia energética, la gestión de residuos sólidos y la gestión sostenible de los ecosistemas.

26 Disponible en <http://www.alianzaporlasolidaridad.org/causas/desarrollo/desarrollo-local-sostenible>

2. Modelos de alianzas

2.1 Banco Mundial y Perú: Una alianza para el desarrollo con inclusión social y equidad

De acuerdo a información disponible en el sitio del BM²⁷, Alrededor de unas 645 mil personas se vieron beneficiadas con el Proyecto de Electrificación Rural, que tuvo como objetivo mejorar su calidad de vida al brindar electricidad, capacitación y acceso a mercados. Este proyecto se integra en el portafolio de 17 proyectos, por un monto de US\$1 mil 950 millones, que financia el BM, en Perú.

Este Proyecto de Electrificación Rural inició en el 2006, como una necesidad urgente para satisfacer a más de 6 millones de personas de las áreas rurales que no contaban con luz eléctrica. La meta planteada fue alcanzar al 85% de esa población en el 2016. Esto se traduce en la expansión de los servicios de electricidad a 84 mil nuevos hogares.

De igual forma el proyecto buscó dar continuidad al apoyo a la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años que logró reducirse de 28.5% a 19.5% del periodo 2007-2011. La estrategia articulará la reducción de desnutrición crónica con los programas sociales para beneficiar a 300 mil peruanos entre ellos 42 mil niños menores de tres años.

Además, se buscó dar continuidad a la rehabilitación de cerca de 3 mil 350 kilómetros de caminos rurales y 1 mil 780 kilómetros de carreteras regionales para reducir el tiempo de viaje y costos de traslado de personas y productos. Al 2013 se esperaba que cerca de 750 microempresas calificadas prestaran servicios de mantenimiento vial.

Estos esfuerzos permitirán a Perú superar los grandes desafíos que enfrenta para lograr la inclusión social. Por lo que, la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial endosó la nueva Alianza Estratégica con el Perú 2012- 2016, que apoya la gestión gubernamental y prioriza la equidad social, lo que se hará a través de la multiplicación del acceso a servicios básicos y de infraestructura y la promoción de la competitividad.

Esta nueva alianza define cuatro objetivos principales:

- a. Incrementar el acceso y calidad de servicios sociales para un desarrollo con mayor equidad.
- b. Conectar a la población de escasos recursos a servicios y mercados.
- c. Impulsar el crecimiento sostenible y la productividad.
- d. Mejorar el desempeño del sector público para una mayor inclusión.

27 Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2012/03/30/bm-peru-a-partnership-for-development-with-social-inclusion-and-equity>

Esta alianza puede tipificarse como una APPDs mediante la elaboración de una nueva estrategia consultada con diferentes actores de la sociedad civil peruana.

Durante ocho meses, ONGs, empresarios, grupos religiosos, grupos académicos e investigadores y comunidades indígenas a nivel nacional, regional y local aportaron insumos clave para la realización del documento.

Mediante esta cohesión se puede delimitar una ejecución exitosa de la alianza bajo un objetivo de desarrollo planteado: promoción de la equidad social en Perú. Bajo este nuevo modelo de alianza, el financiamiento se incrementará hasta en US\$ 250 millones anualmente. Por su parte, la Corporación Financiera Internacional, la agencia del Banco Mundial que trabaja con el sector privado, desarrolla un programa con una inversión de US\$ 835 millones.

2.2 Alianza Por la Prosperidad

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha sido el principal socio de financiamiento multilateral de la región centroamericana. En el 2014 para la región, el BID aprobó 17 proyectos al sector público, con más de US\$ 1 mil 800 millonesⁱ²⁸.

A continuación en los cuadros 8 y 9 se detalla el monto de aprobaciones en 2014 y las inversiones por país para el financiamiento de alianzas y proyectos de desarrollo en Centroamérica y El Caribe.

Cuadro 8: Distribución del monto de aprobaciones con garantía soberana 2014 por sector

SECTOR	DISTRIBUCIÓN MONTO
Desarrollo productivo	24%
Inversiones sociales	20%
Salud	18%
Mercados financieros	17%
Energía	16%
Transporte	5%
TOTAL	100%

Fuente: Informe de Actividades 2014, BID.

En el cuadro 9 se traducen los montos relativos por áreas de inversión por cada país en América latina en el que destacan las áreas de desarrollo productivo.

Cuadro 9: Tabla Inversiones por país

²⁸ De acuerdo al Informe de Actividades 2014 elaborado por el BID en el Istmo Centroamericano y República Dominicana.

PAÍS	DESCRIPCIÓN
Belice	19.4 millas de carretera serán habilitadas y 28 mil 800 niños y niñas se beneficiarán de maestros mejor capacitados.
República Dominicana	853 mil 812 personas en situación de pobreza serán afiliadas al régimen subsidiado para atención primaria de salud. 782 kilómetros de tres redes de distribución serán rehabilitados (norte, sur y este).
El Salvador	Se financiarán 1 mil 017 micro, pequeña y mediana empresas (Pymes), de las cuales 474 serán lideradas por mujeres y brindarán 540 asistencias técnicas a empresas en temas de gestión, calidad y comercio.
Guatemala	34 mil 446 nuevas viviendas de zonas rurales con servicio eléctrico y apoyo al plan de mejora de la focalización y efectividad del gasto social. El número de viviendas censadas en el 2002 ascendió en 2 mil 541 mil 581. De acuerdo a la Encovi 2000, el 45.8% de las viviendas del país estaban habitadas por hogares pobres, carecían de agua por tubería y no contaban con servicio de electricidad. La red de energía eléctrica cubría el 73% de las viviendas del país.
Honduras	1 millón 408 mil 800 personas recibirán Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), en los departamentos de Occidente y apoyo para la definición de un nuevo marco legal, regulatorio e institucional del sector eléctrico.
Nicaragua	Un hospital cabeza de red de servicios región Occidente será diseñado, construido y equipado, 46.1 kilómetros de carretera se pavimentarán con un ancho de calzada de 7.2 metros; y apoyo al programa de competitividad y encadenamientos productivos.
Panamá	10 mil 344 nuevas viviendas de zonas rurales contarán con servicio eléctrico (conexión a red y sistemas aislados) y apoyo al programa para la estabilidad y transparencia fiscal y financiera.

Fuente: Informe de Actividades 2014, BID.

El BID ha venido apoyando a los países del Triángulo Norte²⁹ en su proceso de desarrollo y crecimiento económico a través del acompañamiento financiero y técnico. El Banco cuenta con una cartera distribuida en la provisión de infraestructura, servicios sociales para la población pobre y la gestión financiera pública. El BID también ha sido un socio para los países en la pretenden aumentar la competitividad mediante iniciativas regionales para fortalecer la infraestructura y el desarrollo social.

Aunque el BID representa una de las principales fuentes de asistencia para el desarrollo de los países del Triángulo Norte financiando un 20% de la inversión pública en el 2013, este tipo de inversiones eventualmente podrían derivarse en APPDs.

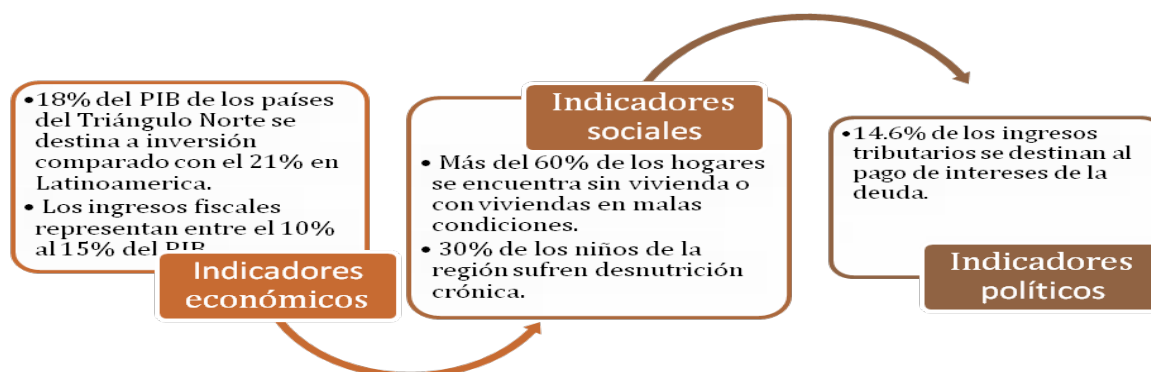
2.3.1 Desafíos de los países del Triángulo Norte

²⁹ El BID figura como una de las principales fuentes de asistencia y financiamiento de los países del Triángulo Norte. En 2015 se elaboró el Plan Regional de El Salvador,

El ritmo al cual El Salvador, Guatemala y Honduras (Países del Triángulo Norte de Centroamérica)³⁰, han avanzado para mejorar la calidad de vida de la población ha sido insuficiente para un cambio sustancial en la oferta de oportunidades de progreso.

En los últimos años la pobreza, la informalidad, la violencia y la falta de oportunidades se han convertido en las principales causas de la emigración. Ante ello, estos tres países se han enfrentado un flujo contante y creciente de emigración, cerca del 9% de la población ha decidido migrar.

Gráfico 8: Principales indicadores deficientes en el Triángulo Norte



Fuente: Lineamiento del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, documento preparado por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, 2014.

Este fenómeno de migración cobró mayor relevancia en el 2014 tras el crecimiento del flujo de menores de edad que arribaron irregularmente a los Estados Unidos (USA).

Este fenómeno de crecimiento migratorio responde al crecimiento insuficiente de estos países para reducir la pobreza y propiciar más y mejores oportunidades de empleo y actividades productivas. Esto aunado al repunte de los niveles de violencia e inseguridad.

En relación con otros países de Centroamérica, la migración en estos tres países es cinco veces más, la tasa de homicidios es tres veces más alta y la informalidad 27 puntos porcentuales más alta.

2.3.2 Objetivos y diseño del Plan de Prosperidad

Ante los altos flujos migratorios regionales, violencia, pobreza y crecimiento económico insuficiente, se desarrolló un Plan de mediano plazo que brinde soluciones estructurales. Los objetivos y estrategias se describen en la siguiente figura.

³⁰ Guatemala y Honduras donde los gobiernos de los tres países diseñaron un documento con los lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.

Gráfico 9: Objetivos y líneas estratégicas del Plan



Fuente:

Elaboración propia con datos del Lineamiento del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, documento preparado por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, 2014.

2.3.3 **Los resultados del Plan:**

Los resultados favorables del presente Plan dependerá del compromiso y el trabajo de todos los actores involucrados. Tal como puede evidenciarse en el gráfico 10. Este esquema define sin jerarquías la actuación exitosa de los actores en una alianza bajo un objetivo común, en el caso de las APPDs, el fin último es el desarrollo.

Gráfico 10: Esquema de mejores resultados de actores del Plan de Prosperidad

Fuente: Lineamiento del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, documento preparado por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, 2014.

2.3.4 **Para dinamizar el sector productivo:**

Con el objetivo de crear empleos y mejorar las condiciones de operación del sector productivo, el Plan busca promover acciones a nivel regional que fomenten una plataforma de un mercado amplio, que potencie las condiciones de cada país y genere mayor inversión.

Cuadro 10: Costo de exportar un contenedor

País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Resto de CA	Resto de LA
Costo (US\$)	1,355	1,045	1,450	942	1,558

Fuente: "Doing Business", 2014.

Líneas de acción:

- a. promover los sectores estratégicos y atracción de inversiones.
- b. modernizar y expandir la infraestructura y corredores logísticos.
- c. reducir costos de energía y mejorar la confiabilidad del servicio eléctrico.
- d. promover una gestión coordinada de fronteras.
- e. facilitar y dinamizar el comercio internacional.

2.3.5 Para desarrollar el capital humano:

En vías de crear oportunidades económicas, laborales, educativas y sociales, se deberán estrechar los vínculos entre las necesidades del sector productivo y la formación de la fuerza laboral más efectiva y permanente, particularmente para los jóvenes. Además de una mejora educativa, en salud, nutrición y calidad de vida que promueva desarrollo a las generaciones futuras.

Cuadro 11: Educación promedio de la Población Económicamente Activa (PEA).

País	Honduras	Guatemala	El Salvador	Resto de CA	Resto de LAC
Años de escolaridad	6.1	7.4	8-0	9.2	9.9

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014.

Líneas de acción:

- a. Fortalecer la formación técnica y vocacional para el trabajo e inserción laboral.
- b. Ampliar la cobertura y calidad de la educación secundaria.
- c. Mejorar la calidad del entorno habitacional.
- d. Mejorar la salud, nutrición y desarrollo infantil.

2.3.6 Para mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia

La meta se diseñó para atender integralmente las problemáticas de inseguridad y violencia como una tarea crucial y urgente para la región. Para ello, se requiere trabajar en todos los espacios de socialización de la sociedad: familia, escuela y comunidades.

El Plan busca combatir el crimen organizado, el tráfico de personas y combatir el narcotráfico.

Cuadro 12: Efectividad judicial

País	Honduras	Guatemala	El Salvador	Resto de CA
Casos resueltos en el 2010	56.4	52.7	27.3	82.1

Fuente: Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2014).

Gráfico 11: Homicidios intencionales (por cada 100 mil habitantes)

Fuente: Banco Mundial (BM), 2014.

Líneas de acción:

- Fortalecer la capacidad financiera del Estado.
- Mejorar la eficiencia del gasto.
- Aumentar la transparencia.

2.3.7 Para fortalecer las instituciones:

Para que el Plan sea sostenible en el tiempo será necesario fortalecer las finanzas públicas, mejorar la gestión y el manejo de la deuda pública, la eficiencia del gasto e introducir mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Cuadro 13: Efectividad de los gobiernos

Países	Honduras	Guatemala	El Salvador	Promedio CA	Promedio LAC
Efectividad del Gobierno (índice 2013)	25.4	27.3	49.3	42.7	51.3

Fuente: Banco Mundial (BM), 2014.

Líneas de acción:

- a. Fortalecer la capacidad financiera del Estado.
- b. Mejorar la eficiencia del gasto.
- c. Aumentar la transparencia.

3. Implementación del Plan para la Prosperidad

Esta Alianza se ha construido sobre la base de los esfuerzos que se han realizado en los tres países tanto en la promoción de la actividad productiva como a nivel social.

3.1 Esquema de ejecución

El Plan se desarrollará bajo un esquema de focalización territorial que permita maximizar el impacto de las iniciativas y acciones planteadas. Para alcanzar de manera más efectiva los objetivos, se implementarán soluciones integrales de forma multisectorial, focalizadas en áreas geográficas específicas.

La focalización territorial se constituye como una estrategia clave para crear escala y asegurar sinergias entre acciones sectoriales que faciliten la atracción privada y la inversión en capital humano. El Plan plantea un modelo de ejecución por resultados que integra la participación del sector privado y potencia la coordinación regional para maximizar el impacto de las acciones.

3.2 Financiación del Plan

Los recursos necesarios para ejecutar las respuestas a los desafíos de desarrollo que se incorporan en el Plan exceden la capacidad financiera y de endeudamiento de los tres países. Ante lo anterior el esfuerzo fiscal y la mejora en la eficiencia del gasto deberán ser complementados con instrumentos financieros alternativos que permitan cubrir las brechas de financiamiento, como es el caso de los mecanismos de reducción de deuda a cambio de destinar recursos a objetivos de desarrollo, el uso de donaciones basadas en indicadores de desempeño y las asociaciones público-privadas.

También es indispensable la participación activa y el trabajo conjunto de otros países aliados, organismos multilaterales y socios del desarrollo en la región para poder lograr en el mediano plazo los objetivos propuestos. En la figura a continuación se describe la estructura del financiamiento y ejecución de la Alianza establecida entre los tres países centroamericanos.

Gráfico 12: Esquema de financiación y ejecución de la Alianza



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015.

Este modelo de Alianza figura como un caso de APPDs y en este caso particular articula esfuerzos de tres países, lo que se traduce en más actores involucrados y una cohesión más compleja. El reto está en definir ejes y planes que permitan alcanzar la meta común con el apoyo del sector privado, el sector público y el tercer sector. Sin perder de vista que el empresariado no es el responsable de la ejecución sino del esfuerzo y agenda común de los tres actores involucrados.

4. Modelos para reducir la inequidad

Frente a los temas centrales de la Asamblea Anual del BID³¹ se presentaron las APP como un modelo para reducir la inequidad en salud materna e infantil.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación Carlos Slim, la Fundación Bill & Melinda Gates y organizaciones de la sociedad civil resaltaron la importancia de las APP para avanzar en la reducción de la inequidad en salud que especialmente sufren mujeres y niños menores de 5 años en Mesoamérica.

³¹ Consultado en el sitio <http://www.iadb.org/es/temas/salud/presentan-alianzas-publico-privadas-como-modelo-para-reducir-inequidad-en-salud-materna-e-infantil.8046.html>

Los actores destacaron el potencial de estas asociaciones para reducir las brechas de equidad en salud en la región. Las APP en salud fue uno de los temas centrales de la Asamblea del BID realizada en Panamá. Durante el seminario, se presentó el ejemplo de la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015, una innovadora alianza que impulsa, conjuntamente con los países, ocho operaciones de salud para beneficiar directamente a 1.8 millones de mujeres y niños en Centroamérica y el estado de Chiapas, México.

4.1. Alianza millonaria: Gates & Slim

En esta cooperación ambos actores hicieron un llamado a favor de las alianzas entre el sector privado y los gobiernos para “trabajar conjuntamente y reducir las desigualdades en salud materna e infantil que afectan principalmente a madres y niños de Mesoamérica”.

Ante ello estas asociaciones público-privadas han jugado un papel importante para resolver el problema de salud, la educación, la infraestructura, la inversión pública, el cuidado de medio ambiente, entre otros desafíos sociales.

A decir del BID, precisamente del presidente de la entidad Moreno, estas alianzas significan una “apuesta para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos, generar mayor impacto y crear capacidades institucionales”.

Así pues, el BID reconoce que “cualquier alianza de este tipo debe complementar los esfuerzos nacionales de Gobiernos y generar un diálogo político que dé sostenibilidad a los programas”.

5. La experiencia de las APP en Guatemala

Las APPDs no se encuentran contempladas dentro del marco legal guatemalteco. La Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica contempla las APP en infraestructura, pero excluye toda alianza en educación, salud y agua, por lo que en Guatemala no existen iniciativas en el marco de las APPDs.

Las experiencias desarrolladas hasta el momento en el país se enmarcan dentro de la lógica de las APP reconocidas en el marco legal guatemalteco bajo la Ley antes mencionada de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica³².

32 Decreto número 16-2010 que define en el artículo 1 la normativa general de aplicación basada en contratos de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, destinados a la creación, construcción, desarrollo, utilización, aprovechamiento, mantenimiento, modernización y ampliación de infraestructura, autopistas, carreteras, puertos, aeropuertos, proyectos de generación, conducción y comercialización eléctrica y ferroviaria, incluyendo la provisión de los equipamientos necesarios para el cumplimiento de la presente Ley y su reglamento

El planteamiento de dicha Ley vincula exclusivamente a la actividad de infraestructura económica y a la participación limitada del Estado y participante privado, no puede considerarse el marco para las APPDs.

Según el artículo 2 sobre el ámbito de aplicabilidad, esta Ley se aplica “a los contratos de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, destinados a la creación, construcción, desarrollo, utilización, aprovechamiento, mantenimiento, modernización y ampliación de infraestructura, autopistas, carreteras, puertos, aeropuertos, proyectos de generación, conducción y comercialización eléctrica y ferroviaria”.

Además el artículo 3 define a “la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, o Agencia como la institución especializada del Estado responsable del cumplimiento de esta Ley y su Reglamento”.

Las APPDs son herramientas que contribuyen a la articulación de esfuerzos conjuntos: sector privado, público, sociedad civil y academia de desarrollo de políticas públicas, por lo que es necesario posicionar el debate sobre ésta herramienta para identificar posibles alianzas que contribuyan al desarrollo del país.

También se debe identificar cuáles son las áreas de oportunidad, los retos y las limitaciones para llevar a cabo proyectos de APPDs en el contexto actual.

6. Modelos de APPD para la innovación Social Empresarial

El estudio a partir de la experiencia y lecciones de la Fundación CODESPA³³ recoge experiencias en Hispanoamérica basados en cuatro modelos:

a. Modelo APPD para la promoción e innovación Social Empresarial.

Este modelo fue desarrollado en el Salvador su objetivo fue apoyar y motivar a las empresas para canalizar sus aportaciones a grupos productivos pobres y marginados.

La experiencia se ejecutó a través del Proyecto Sinergia, en la que se impulsaron programas hacia la formación empresarial orientada a crear conciencia sobre la importancia y beneficios sociales, ambientales y financieros que representa la RSE.

La experiencia de cofinanciamiento fue ejecutado por ONGs y fundaciones creadas por la misma empresa. El financiamiento provino del BID con US\$500,000 en fondos no reembolsables que incluyó cooperativas, gremios, grupos de pequeños productores y alcaldías que ejecutan planes de desarrollo local. Asimismo financiara un máximo del 50% de cada sub proyecto y el 50% restante será aportado por las empresas.

b. Modelo APPD para la creación de cadenas de suministro incluyentes.

³³ CODESPA (2013) Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo, Modelos para llevar a la practica la Innovación Social Empresarial. Madrid

El modelo se impulsó en el Ecuador a través del Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI) del Ministerio de Agricultura, Acuicultura y Pesca (MAGAP) integra como proveedores y distribuidores a personas en situación vulnerable. Se reconoce la transformación de la cadena de suministro como cadena de valor en la integración de pequeños productores.

La experiencia fue lanzada en el 2010 como el objetivo de fomentar iniciativas de articulación productiva y comercial entre pequeños productores y empresas agroindustriales para mejorar la calidad de vida de las comunidades de las zonas rurales. Inicialmente participaron 16 empresas y tuvo cobertura nacional mediante recursos no reembolsables.

c. Modelo APPD para la integración laboral de personas en riesgo de exclusión.

Objetivo del modelo es lograr la integración laboral de personas en situación de vulnerabilidad a través de alianzas que provean la formación y fortalecimiento de capacidades como futuros profesionales para incluirlos en el mercado laboral.

Se realizó con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones, de BID. Inicio en el 2012 con el apoyo de 5 empresas que se sumaron al proyecto siendo: Wal-Mart, Caterpillar, Microsoft, CEMEX y Arcos Dorados (operadora de McDonald's) quienes aportaron US\$ 37 Millones efectivo y especie para los programas de formación en América Latina.

d. Modelo APPD para la creación de productos y servicios para la base de la Pirámide

Tiene como objetivo aportar un nuevo producto o servicio que mejore la calidad de vida que vive en situación de pobreza y exclusión y que garantice un beneficio social adicional a la gente que los adquiere. La experiencia de Republica Dominicana muestra a través de un seguro 3x1 de vida, accidentes y últimos gastos realizado por AECID, CODESPA, Banco de Ahorro y Crédito (ADOPEN) en la que por cuatro Euros se proporcionaba una cobertura de 1,000. Euros, en la que se aseguraron hasta enero del 2012 más de 19,000 asegurados.

VI. Diagnóstico APPDs en Guatemala

1. Aspectos metodológicos

De acuerdo al enfoque cualitativo el estudio se apoya en fuentes primarias mediante entrevistas en profundidad del tipo semi estructurada con respuesta libre. Las fuentes secundarias se apoyan en la base documental disponible.

De acuerdo al plan de investigación se realizaron 29 entrevistas representativas de un universo en cuatro sectores: sector público, privado, cooperante y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Los estudios en profundidad no requieren universos amplios sino representativos de actores con roles relevantes en el tema de APP. Los elementos claves del instrumento buscaron diagnosticar el papel de los actores en las alianzas público-privadas, su rol los aspectos positivos y

negativos, el éxito o fracaso en su implementación, las lecciones aprendidas y las condicionantes clave para la futura implementación de las APPDs en Guatemala.

Para el sector público se realizaron tres entrevistas y cuatro en el sector privado. En relación al sector cooperante nueve y ONGs trece entrevistas.

El instrumento utilizado (ver anexo página 77) se diseñó en tres partes. La primera parte incorporó los aspectos generales sobre las APPDs donde se buscó definir el concepto y diferenciación entre APP y APPDs. Esta sección también incluyó las experiencias de los distintos actores involucrados en estas alianzas y los aspectos positivos o desventajas al implementarlas.

En la segunda parte se cuestionó a los actores de los distintos sectores sobre las percepciones sobre la implementación futura de APPD en Guatemala. Para ello se les cuestionó sobre su postura para la viabilidad e implementación de las APPDs en el país, las condicionantes claves, amenazas, factores adversos y a favor. Por último, la tercera parte incorporó información adicional de los distintos actores sobre la temática.

Para la realización de las entrevistas se contactó a los actores vía correo electrónico, vía telefónica o bien vía otros medios disponibles de comunicación al no encontrarse en el país. Las entrevistas tuvieron una duración entre los 30 y 45 minutos.

Al finalizar el proceso de entrevistas con los 29 actores consultados en los cuatro sectores de análisis para el estudio, se realizó un vaciado de las entrevistas en matrices temáticas donde se incluían las variables y dimensiones del estudio.

El análisis se realizó sobre los puntos en común y diferencias según las dimensiones para cada uno de los sectores consultados. Luego se determinaron las diferencias y puntos en común entre los sectores acerca de la viabilidad, oportunidades y limitantes de las APPDs en el país. También se incorporaron los resultados no esperados para el estudio.

2. Hallazgos

A continuación se presentan los resultados obtenidos del estudio de diagnóstico realizado con 29 entrevistados representantes de los cuatro sectores vinculados con el tema de APPDs en el país: sector privado, sector público, sector cooperante, sector ONGs/ organizaciones sociales y sociedad civil.

Como muestra el Gráfico 13, la distribución de entrevistas por sector fue de un promedio de seis participantes por sector, a excepción del sector ONGs/fundaciones/ organizaciones de sociedad civil que se amplió el número de participantes proporcional a la diversidad del sector.

Gráfico 13: Distribución de entrevistas APPDs por sector. URL. 2015.

Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas realizadas y tabuladas.

A continuación se detallan los resultados obtenidos de las percepciones de los entrevistados en respuesta al objetivo central del estudio: analizar la viabilidad, oportunidades y limitantes de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPDs), en Guatemala.

3. Resultados sector público:

3.1 Definición, tipo y forma de las alianzas

A continuación se analiza los resultados obtenidos de las tres entrevistas representativas realizadas con actores del sector público: Ministerio de Educación (MINEDUC), Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) y Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

Los cuatro actores entrevistados definen las APP como alianzas de cooperación nacional establecidas entre la iniciativa privada y el Estado.

Aunque las APP quedan claramente definidas en el marco legal (Decreto 16-2010 en relación al tipo de alianza a establecer) para los sujetos entrevistados del sector los conciben como “proyectos orientados hacia el desarrollo”, aún y cuando no contemplan el tema educativo, es probable que los funcionarios entrevistados no conozcan el marco legal y sus alcances, dado que consideran que las alianzas en el Sector público deben orientarse al desarrollo. Para el MINEDUC, “son acuerdos entre las partes que permiten realizar determinadas acciones que den respuesta a las necesidades del sector en forma inmediata y con calidad”.

En relación al concepto de APP, según el PRONACOM, son acciones y programas encaminados a mejorar la competitividad del país a través de una agenda común. Sin embargo estas deben centralizarse en la infraestructura económica ya que el país lleva 30 años de no desarrollar infraestructura económica de peso. La solución para cubrir esta demanda está en financiar a través de un marco público privado que debiera invertir al menos un 3% del PIB en infraestructura. Sin embargo, para PRONACOM entienden que todas las APPs son APPDs dado que benefician el desarrollo.

El estudio confirmó que los funcionarios de PRONACOM no conocen conceptualmente la diferencia entre APP y APPDs.

En ese mismo marco para SEGEPLAN las alianzas las consideran desde “una visión del desarrollo pero carece de una visión de la planificación para el desarrollo”. Por lo que el papel debe ser estructurar “una agenda de desarrollo donde se gobierne bajo políticas públicas y no bajo presupuesto”. Debe buscar “rescatar ese Sistema Nacional de Planificación, mediante una articulación entre lo sectorial y lo territorial a través de gobernar por políticas públicas”. Actualmente solo entre el 8% y el 12% del presupuesto se destina a políticas públicas lo que es insuficiente.

De acuerdo a las experiencias ya implementadas la inferencia en las percepciones de los actores públicos revela que dentro del sector público, entre los factores positivos figura el explorar áreas de inversión que el Estado no puede realizar derivado de sus recursos escasos, aunque corren el riesgo de no impactar en el desarrollo.

En esa misma línea resaltaron que otra de las ventajas es el garantizar la certeza jurídica a los proyectos de inversión a través del aval del Estado como gestor. Así como la rapidez para actuar ante las demandas de la población con financiamiento privado que dinamiza la ejecución de los proyectos. Pero entre las dificultades figura la desconfianza del sector privado hacia el sector público y el distanciamiento entre ambos como una barrera para estas alianzas.

3.2 Percepciones sobre la implementación futura de las APPDs

Para el sector público la implementación es beneficiosa para el país dado la ausencia de recursos del Estado. Para ello las empresas deben involucrarse en el desarrollo mediante complementariedad y definición de roles entre los actores. Las APPDs deberán responder a las

necesidades sociales del país como servicios públicos, educación, salud e infraestructura. “Las APPD deben visualizarse desde un enfoque regional, donde a través de recursos propios a nivel departamental y municipal deberían de cubrirse las necesidades de los ciudadanos”.

Entre los factores a favor detallados por el Ministerio de Educación Pública figuran: la estabilidad financiera y las condiciones favorables para la inversión extranjera. El ministerio argumenta que las condiciones macroeconómicas y la estabilidad financiera en cuanto a las tasas de interés en Guatemala son favorables para atraer inversión extranjera. Pero entre las amenazas se evidencia la falta de transparencia y confianza en los actores públicos, aunado a la carencia de una visión de desarrollo en el país.

La sugerencia según PRONACOM es implementar alianzas con proyectos superiores a los cincuenta millones de dólares US\$ en educación, salud y servicios sociales, sin embargo la Ley no lo permite. De poder realizarse la coordinación de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), como único organismo rector y encargado de la autorización, licitación y administración de los proyectos.

3.3 Otros temas emergentes: Alianza para la Prosperidad

Como retroalimentación de los actores públicos entrevistados se dio a conocer que el programa de Alianza por la Prosperidad figura como un APP para Guatemala. Se busca que esta sea una alianza transparente entre los tres países involucrados: Honduras, El Salvador y Guatemala. Esto mediante la creación de un “consejo asesor del Plan donde figuren los tres países con los socios de cooperación, con un seguimiento de los avances para cada país”, aunque deberá analizarse en el marco de las APPDs.

4. Resultados sector privado

De acuerdo al procesamiento de las entrevistas en profundidad realizadas al sector privado se obtuvieron las siguientes conclusiones:

4.1 Definición, tipo y forma de las alianzas

A continuación se presentan los resultados de cuatro entrevistas realizadas a los actores del sector privado, entre los cuales participaron representantes de empresas y organizaciones empresariales

tales como: el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), la Cámara de Comercio de Guatemala (CCG), la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA), y el Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (CONADIE).

Para el sector privado, las APP se definen como la asociación entre actores públicos y privados con el fin de movilizar la mayor cantidad de recursos privados al servicio de un objetivo público del Estado, esto sin perder la capacidad de control del Estado sobre las áreas en desarrollo. Sin embargo, desde CONADIE y la CCG las APP se definen como “fondos de la iniciativa privada invertidos en activos del Estado”, que se pueden concebir como concesiones donde las alianzas se tipifican para el desarrollo de obras de infraestructura económica, según la legislación, para beneficio del Estado en el que el capital privado se invierte en condición del retorno y utilidades por su administración y desarrollo. El punto en común para el desarrollo de las alianzas está en la asociación de dos únicos actores: públicos y privados.

Se mencionó por algunos entrevistados que todas las APP son APPD. Pero enfatiza que el éxito de las APPD en Guatemala está en adaptarse al modelo peruano con una ley de obras por impuestos a través de las municipalidades donde se centralicen los proyectos en función de las necesidades de las comunidades y los recursos se queden en las mismas. Desde esta perspectiva se tendrán en cuenta las políticas fiscales y tributarias.

Ante la debilidad estatal para satisfacer las necesidades de transparencia, eficiencia del gasto e inversión en áreas públicas, las APP juegan un papel importante.

Referente al papel de ambos actores se prevé que para todo proyecto de alianza se debe “priorizar proyectos de impacto de mediano plazo con altos contenidos de sostenibilidad y coherencia con los indicadores de calidad de vida del país”. En tanto no reúna un marco de beneficios directos no se puede tipificar como una APP.

Con información del CONADIE no se ejecutan proyectos APP, en esa línea se tienen dos propuestas para aprobación del Congreso de la República de Guatemala, siendo estos: el *Puerto intermodal Tecún Umán*: área de descarga con aduana y un tren de largo trayecto con inversión es de US\$40 millones y se esperan las licitaciones para precalificar a las empresas que podrían entrar a ejecutar. Así también el *Centro Administrativo del Estado (CAE)* que consiste en la construcción de 7 mil metros cuadrados de oficinas y alrededor de dos mil parqueos. Ambos proyectos no califican como APPDs.

El CAE es la concesión de terrenos del Estado para uno o varios inversionistas quienes construirán instalaciones para oficinas del Estado, las que se otorgan en alquiler por 25 años. Las bases de precalificación para inversionistas se realizaron en mayo del 2015. Las personas que intervengan en la inversión deben tener experiencia en APP.

Según las percepciones de las cuatro fuentes consultadas los aspectos positivos de estas alianzas son: la certeza jurídica que se le brinda a los contratos al pasar por el Congreso de la República, el beneficio para el Estado con fuentes adicionales de ingresos y reducción del gasto administrativo, rentabilidad para el Estado, oportunidad de desarrollo de infraestructura económica.

Entre las desventajas según los actores privados entrevistados en este estudio se determinó la debilidad del Estado, la falta de transparencia, corrupción y sostenibilidad de las alianzas para que perduren con el paso de los gobiernos. Además de la debilidad en la regulación que impide la implementación de proyectos en educación y salud.

5. Percepciones sobre la implementación futura de las APPDs

Para los actores privados las APPDs son beneficiosas derivado de la debilidad del Estado para atender las necesidades sociales urgentes en Guatemala. Sin embargo, como se describía anteriormente la principal limitante para la viabilidad de las APPDs en el país está en la regulación, ya que esta impide los proyectos en educación y social. Por lo que restringe toda alianza para proyectos sociales. Por lo tanto, deberá elaborarse por parte del Estado, principalmente de líderes políticos territoriales una propuesta con un enfoque distinto al modelo actual³⁴.

Para los actores privados las necesidades se focalizan en educación y salud que impactan a las poblaciones en condiciones de pobreza; sin embargo esta visión se aparta de los consensos internacionales de desarrollo particularmente de los ODS. Por lo que ante la debilidad y falta de recursos del Estado para actuar las APPDs pueden solventar estas necesidades con fondos privados administrados de forma eficiente lo que permita su sostenibilidad en el tiempo. “Se requiere que sean proyectos de mediano y largo plazo que trasciendan gobiernos es importante que se enmarquen a la ley. Estos proyectos también dependen de la viabilidad política para desarrollarlos”.

6. Otros temas emergentes: Priorización de inversión y políticas públicas

Con el fin de impulsar las APPDs derivado de las necesidades sociales no atendidas en el país, Fundesa propone centralizar los proyectos sociales en las áreas con mayores índices de desnutrición crónica como es el caso de las comunidades del departamento de Sololá. Así también CONADIE insta a “manejar estas alianzas como una política pública que trascienda de gobierno en gobierno”. Aunado a ello proponen promover la implementación e importancia de las APPDs en Guatemala con los próximos candidatos a la presidencia, y educar a los partidos para que entiendan lo que va detrás de estas alianzas.

7. Resultados sector cooperante

7.1 Definición, tipo y forma de las alianzas

³⁴ Este estudio recomienda profundizar las experiencias y lecciones aprendidas de CODESPA

Para conocer la viabilidad de las APPDs en el sector cooperante se realizaron entrevistas con nueve actores. Entre los entrevistados, únicamente tres señalaron tener experiencias en APP en Guatemala.

Por una parte la cooperación bilateral, como la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID), reveló que ha implementado alianzas en tema de salud, educación, agricultura, seguridad ciudadana y ambientes principalmente en los departamentos de Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, Chiquimula, Guatemala, alta y baja Verapaz. Así también la cooperación multilateral, como el BM y el BID, señalaron que participan activamente en proyectos de APP con el Estado guatemalteco y la iniciativa privada para impulsar programas educativos y de salud. Estos actores visualizan una “oportunidad en las APP como una estrategia de cooperación”.

Las tres entidades cooperantes no diferencian las APP de las APPDs, por lo que no visualizan diferencias entre ellas ya que tienen un fin en sí mismas de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. En relación al rol de los actores en las alianzas para el sector cooperante, en general su labor es proveer el financiamiento y definir los lineamientos y objetivos planteados. El Estado recibe, gestiona y vincula los fondos a los proyectos. Mientras el sector empresarial provee recursos y opera bajo la figura de RSE. Las ONGs forman parte de las alianzas como entes que colaboran en la implementación de acciones a nivel local. Es decir, son beneficiarios-operadores de los programas/proyectos.

Estas alianzas figuran con aspectos muy positivos para los actores cooperantes ya que permiten incidir en las carencias urgentes del país, se logran proyectos de desarrollo sostenibles en el tiempo a través de la intervención estatal. Y por último “existe una mayor oportunidad de financiamiento para proyectos e iniciativas en áreas prioritarias”. Sin embargo, entre las principales dificultades está la falta de continuidad de los proyectos con la llegada de nuevos gobiernos, además de un Estado inestable con procesos lentos.

8. Percepciones sobre la implementación futura de las APPDs

De acuerdo a la información revelada por los nueve cooperantes entrevistados para el presente estudio se observa que para que las APPDs sean viables en Guatemala es preciso que las empresas puedan satisfacer las demandas urgentes en tema social. Sin embargo, siempre deben manejarse bajo alianzas con el Estado, ya que la satisfacción de estas necesidades es una labor del Estado. “La empresa puede apoyar al Estado para que se cumplan, pero no satisfacerlas unilateralmente sin incluir al Estado”.

Para algunos entrevistados, las principales amenazas para la implementación exitosa de las APPDs en Guatemala es el no involucramiento de las poblaciones indígenas en los proyectos, la falta de diálogo con los alcaldes y representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), aunado al incumplimiento de los Derechos Humanos por parte del Estado.

Otros actores entrevistados consideran que para la implementación de estas alianzas en el país se requiere de condicionantes clave como la voluntad política de actuar ante los retrasos y carencias en educación, salud y nutrición. Así como en la redistribución de la riqueza mediante la justa recaudación de impuestos donde los ricos no paguen menos. Estas variables son clave para no caer en la trampa que estas alianzas puedan beneficiar solamente a las empresas.

Asimismo, promueven la necesidad de políticas públicas, capacidad técnica y transparencia: “Se necesitan políticas públicas sólidas, de mediano y largo plazo que sirvan como base para las acciones de las alianzas. Los actores deben tener capacidad técnica, compromiso y objetivos claros de las acciones que se van a emprender con transparencia. Y por último en toda APPDs debe existir una salvaguarda ante casos de corrupción, además una estructura legal sólida y adecuada al contexto nacional”.

9. Temas emergentes: involucramiento del sector académico

Como elemento esencial para algunos actores del sector cooperante es necesario el “involucramiento del sector académico para generar información sobre la realidad nacional”. Existe interés en la obtención de información coyuntural por parte de la academia, pero “como consultoría separada y no como un actor potencialmente socio”. Además se aconseja Incluir a una abanico amplio de actores, tales como: la academia, los actores locales del territorio, las organizaciones internacionales, ONGs, COCODES/ Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES), municipalidades, entre otros.

10. Resultados sector ONG/ organizaciones de sociedad civil

10.1 Definición, tipo y forma de las alianzas

A continuación se describe la percepción de 13 actores pertenecientes al sector de ONGs, fundaciones y organizaciones de sociedad civil. En general, conciben las APP como proyectos con enfoque social con un acompañamiento estatal. El requisito de estos proyectos liderados por fundaciones con fondos privados es contar con “un socio local en las comunidades tal como la municipalidad o bien una ONG que garantice su sostenibilidad”.

Los entrevistados coincidieron que estas no son APPDs sino “alianzas con impacto social” donde destaca un mayor ejercicio de derechos humanos y donde se busca cubrir carencias tales como: salud (materno infantil), educación, seguridad alimentaria, desarrollo económico y organizacional, resolución de conflictos y gestión de riesgos entre otros. “El éxito de estos programas está en la integralidad, donde se busque abordar de forma equitativa e incluyente en las comunidades”.

Entre los aspectos positivos expresados por los actores involucrados se mencionan involucrar los proyectos a políticas públicas, tener acercamientos con los COCODES y directores departamentales. También se busca el “desarrollo de base” que consiste en empoderar a las comunidades para que apoyen y se involucren en los proyectos y sean la contraparte. Tal es el caso de la Fundación Carlos Novella con el proyecto en la aldea de Tzununá, Santa Cruz la Laguna, Sololá, donde los padres de familia contribuyeron a desarrollar la visión del proyecto.

Pero también figuran limitantes que cuestionan la continuidad de estos proyectos, según informó el sector de ONG. Entre las dificultades mencionaron: el cambio de gobierno, la adaptación al tiempo de ejecución de los ministerios, las economías de escala y por último los intereses políticos y negocios.

11. Percepciones sobre la implementación futura de las APPDs

Las alianzas son importantes y el sector privado debe invertir de forma significativa en el tema de desarrollo particularmente en el área rural. Sin embargo este sector maneja el concepto de alianzas tal y como se ha planteado hasta ahora está fuera del concepto de APPDs, ya que involucrar las APPDs en Guatemala es un tema complicado para trabajar de manera efectiva con el desarrollo comunitario. La participación de las ONGs se ha concentrado en proyectos con programas que impulsen el mejoramiento de vida en educación y salud. Para de esta manera empoderar a las comunidades, descentralizar y atender las necesidades locales.

Una potencial viabilidad de las APPDs desde la consideración se centra en una nueva ley orientada a inversiones de desarrollo y no la reformulación de la ley. Uno de los riesgos de incorporar la APPDs la ley actual podría implicar minimizar acciones y eventualmente limitar la incorporación de actores como fundaciones y ONGs.

Este estudio propone la creación de un nuevo marco legal capaz de incorporar y atender las realidades, demandas y potencialidades de desarrollo local.

12. Otros temas emergentes: segmentación y desconfianza

En tema de involucrar las APPD en Guatemala, es un tema complicado ya que el país se encuentra segmentado por distintas Guatemalas y tanto las realidades como los sectores y actores se contraponen, haciendo más difíciles las alianzas. La debilidad del Estado y la corrupción también representan un riesgo para entrar a gestionar proyectos.

Las alianzas deben conformarse con empresas con fondos privados bien consolidadas, cuyos recursos trasciendan en el tiempo con interés por el desarrollo comunitario. Algunos entrevistados mencionaron que tal vez más que buscar viabilizar las APPDs podría canalizarse una serie de esfuerzos por impulsar la recaudación que impulse mayores ingresos para el Estado que se reflejen en gasto público eficiente para el país.

VII. *Viabilidad de las APPDs para Guatemala*

Como principal hallazgo para esta investigación se tiene que más allá de buscar implementar un modelo de APPDs con su tipología ya descrita en este estudio, se deben articular alianzas con impacto social.

Ante la falta de recursos del Estado y altos índices de corrupción para cubrir las urgentes necesidades y debilidades en el ámbito de salud, educación y seguridad alimentaria; las alianzas deben focalizarse en ampliar esfuerzos para suplir estas urgencias sociales desde un enfoque de derechos humanos.

Ante la ausencia de una legislación que ampare la existencia de APPDs al limitarse en la Ley la implementación de proyectos sociales, entendiéndose en salud y educación, el camino es más largo al buscar el amparo legal ante la crisis política que hoy enfrenta el país.

Por lo que la viabilidad para Guatemala está en diseñar alianzas con impacto social que empoderen a las comunidades y poblaciones beneficiadas bajo un modelo de desarrollo de base, que busque una agenda comprometida de abajo para arriba, y construya objetivos comunes para el país.

Estos hallazgos fueron presentados a distintos actores de la iniciativa privada y pública, ONGs, cooperantes y sociedad civil en mayo pasado durante un foro que también contó con la participación de cuatro panelistas internacionales que compartieron experiencias internacionales en México, Perú y España.

Como primer aporte de este encuentro académico para conocer la viabilidad, oportunidades y límites de las APPDs en Guatemala, se presentó el esquema del Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact), como una iniciativa internacional que promueve implementar diez principios universalmente aceptados en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción en las actividades y la estrategia de negocio de las empresas. Con más 12 mil entidades firmantes en más de 145 países, representa la iniciativa voluntaria de responsabilidad social empresarial más grande en el mundo.

El Pacto Mundial de Naciones Unidas persigue dos objetivos complementarios:

1. Incorporar los 10 Principios en las actividades empresariales de todo el mundo.

2. Canalizar acciones en apoyo de los objetivos más amplios de las Naciones Unidas, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030).

Al ser respaldado por los dirigentes de cientos de empresas en el mundo, el Pacto Mundial es un marco práctico para desarrollar, implantar y divulgar políticas y prácticas de sostenibilidad corporativa, ofreciendo a sus firmantes una amplia gama de recursos y herramientas de gestión para ayudarles a implementar modelos de negocio sostenibles.

Sin embargo, para efectos de esta investigación se separa el concepto de Responsabilidad Social Empresarial porque no se relaciona con los objetivos de las APPDs, sino se ubica en una agenda de desarrollo en donde se involucren activamente las empresas, el Estado, ONGs, cooperantes y sociedad civil en acuerdos de largo plazo con impactos sociales.

La premisa más importante es que las empresas alcanzarán resultados en la competitividad mediante la inversión en el capital social y esto es posible ampliando la inversión en movilidad social que se crea en educación y salud que aseguran la construcción de canales de ascenso social.

La oportunidad para Guatemala está en identificar las herramientas adecuadas para adecuar una agenda de desarrollo a través de un esquema sistémico y dinámico.

La clave está en definir un compromiso entre los actores de permear planes de desarrollo coherentes a través de políticas públicas que sigan una agenda pública enfocada al desarrollo de base, de abajo para arriba sin privilegio ni segmentación.

Otro de los aportes del foro realizado fue el abordar la relación entre empresa y derechos humanos ya que la actividad económica debe impactar en el desarrollo humano. Para hablar de desarrollo se debe respetar los derechos humanos y velar por su protección y respeto. Por tanto, deben tomarse medidas para conocer los derechos e implementar APPDs, y enfocarse en el fin para ser alianzas eficaces.

Otro de los beneficios del foro para este diagnóstico de la viabilidad de las APPDs en Guatemala, se presentó el modelo de la Fundación Acciona que funciona como una APPD en Perú desde el 2008, con múltiples actores, un espacio de diálogo, un gran número de empresas españolas, líneas de trabajo en RSE. Este modelo dejó como principal aporte el enfoque multidimensional de las alianzas a través de un proceso participativo con un enfoque de derechos humanos mediante el diálogo entre Estado y sector Privado. Esto se definió a través de seis ejes de intervención:

- Gestión territorial
- Educación
- Apoyo productivo
- Género
- Telecomunicaciones
- Gobernabilidad

Más que límites, el gran reto para Guatemala en tema de alianzas se encuentra en fortalecer la presencia del Estado en comunidades indígenas y del interior del país respetando su diversidad cultural. Ello implicará acuerdos y comprensión sobre un modelo APPDs vinculada a la demanda local y la mejora de la calidad de vida de manera sostenible.

Para el caso mexicano presentado durante el foro se abordó el modelo de alianzas mexicano a través de la Fundación Gas Natural Fenosa, con una fusión entre energía y medio ambiente que visualiza en las alianzas un vehículo para impulsar negocios a través de la facilitación de programas educativos y de capacitación en vías de mejorar la competitividad de pequeñas empresas para hacerlas sostenibles y empoderar a las comunidades con sus productos líderes y negocios competitivos.

Otra de las viabilidades que se puede denotar en las APPDs es el mejorar el clima de negocios, impulsar la productividad y competitividad. Esta mejora también se vería impulsada por la atracción de capitales extranjeros con inversión y empleo direccionada a la población necesitada y mapeada en las alianzas con impacto social.

Tal es el caso en España que más de 40 empresas trabajaron junto con ocho emprendedores sociales europeos con el objetivo de crear alianzas rentables y de alto impacto entre el sector social y el privado; las denominadas “Cadenas Híbridas de Valor”. Así, se busca la forma de dar solución a los principales problemas sociales a través de colaboraciones intersectoriales, poniendo a las empresas privadas como gestores de su propio desarrollo.

VIII. Conclusiones

Los resultados destacaron tres grandes conclusiones:

- a. El modelo estudiado en Guatemala revela limitaciones legales que favorecen la inversión de acumulación principalmente hacia la infraestructura de obra pública en transportes y comunicaciones las que quedan determinadas por montos financieros que hacen inviable la participación de actores territoriales.
- b. El Decreto Legislativo 16-2010, del Congreso de la República de Guatemala. Ley de alianzas para la infraestructura económica, limita la infraestructura en educación, salud y agua, lo que elimina por ley acciones hacia el desarrollo social en Guatemala particularmente sobre eventuales procesos que involucren a los CODEDES Y COMUDES; por ello este estudio enfatiza en la creación de una nueva ley para APPDs que responda a los sistemas de organización y a las demandas a nivel departamental y municipal.
- c. Existe la percepción en las entidades públicas y privadas que la estrategia de inversión público privada hacia el rezago de la infraestructura en Guatemala puede acelerar escenarios de competitividad nacional y puede convertirse en un factor clave a nivel internacional.

Desde ese contexto, el estudio reconoce que las limitaciones legales del Decreto 16-2010 son un óbice para impulsar el desarrollo territorial incluyente, particularmente en el marco de la estructura geográfica actual de los departamentos a nivel de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES) y a nivel los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES).

Tras las 29 entrevistas realizadas entre los cuatro sectores involucrados en la implementación de las APPDs en Guatemala, se reconoce que el sector público, privado y cooperante apoya y reconoce cierto nivel (con más o menos reservas según el sector y sus organizaciones) de viabilidad de las APPDs en Guatemala.

Entre los sectores consultados suscitan diferencias en relación a la concepción y diferentes formas de trabajo y áreas que deben atender las alianzas.

Por un lado, el sector público y privado concibe las alianzas únicamente entre ambos actores (no se evidencia la participación de otros actores como sociedad civil, organizaciones locales, sector académico, etc.) y se prioriza que sus acciones deben orientarse prioritariamente a la infraestructura económica. Sin embargo, para la cooperación, ONGs y sectores de sociedad civil es indispensable que en el esquema de APPDs se incorporen más actores. Asimismo, puntualizan en la necesidad que las alianzas abarquen áreas sociales prioritarias como educación, salud, nutrición y ambiental. Estos actores también abogan por la descentralización de estas iniciativas y se responda e incorpore a las necesidades, recursos y actores locales (municipales, comunitarios, departamentales).

Los diferentes actores reconocen la necesidad de involucrar al Estado tanto a nivel local como central, por la responsabilidad de atender las demandas prioritarias de los ciudadanos en aspectos sociales. Sin embargo, todos los actores también reconocen que una de las mayores limitantes para las alianzas es la misma debilidad del Estado, particularmente en la opacidad y corrupción.

Es notable la coincidencia de actores entrevistados al reconocer que la implementación de las APPDs generaría impactos en la calidad de vida de las personas. Algunos incluso se refieren como “redundante” llamarles APPDs (y no solo APP) por los resultados en la vida de los ciudadanos. Sin embargo, los 29 actores consultados en el estudio coinciden que el problema central para la viabilidad de las APPDs en Guatemala es la legislación y la modernización institucional para la implementación de proyectos de infraestructura económica, estos dos factores limitan el desarrollo del país.

El estudio reconoce que una nueva legislación para las APPDs deberá construirse sobre consensos ciudadanos, potencialidades de desarrollo y en el marco de los ODS teniendo como principal objetivo los derechos humanos.

Como una oportunidad para la implementación de las APPDs en el país se reconoce entre los actores adoptar un modelo que involucre lo local, donde las alianzas sean negociadas a través de las municipalidades y otros actores locales. Asimismo, sugieren la implementación de políticas públicas que trasciendan períodos de gobierno y le den sostenibilidad a los programas. Uno de los aspectos que deberá contemplarse es el fortalecimiento de los sistemas tributarios municipales hacia la descentralización y en línea a reducir la dependencia financiera territorial del gobierno central.

Otra de las sugerencias más comunes entre los participantes del estudio fue fortalecer el rol y la gestión del Estado. En cuanto al sector privado, se puntualizó que si bien es un sector fuerte y con muchas capacidades en el país, debe actuar mejor organizado y con más apertura a otros actores.

El sector cooperante, ONGs y sociedad civil abogaron por procesos más incluyentes de actores ciudadanos como factor de efectividad y sostenibilidad de las iniciativas de APPDs en el país. Como principal limitante para la viabilidad en Guatemala se observó que, excepto por concesiones privadas que no pueden catalogarse de APP, aún se encuentran en proceso de concretarse. Sin embargo, el esquema actual, tal como se afirmó, es excluyente en las áreas de salud y educación y tipo de inversionista.

Se sugiere visualizar estas alianzas bajo un esquema de proyectos sociales que se manejen entre actores privados, cooperantes y ONGs/ organizaciones de sociedad civil, antes de reformular la ley existente. De esta cuenta, a fin de viabilizar las APPDs, se recomienda involucrar y empoderar a

las comunidades locales en los proyectos, lo que permitiría conocer con claridad las necesidades básicas.

Aunque el estudio exploró el marco actual de las APP y su marco legal, estas no tienen vinculación con los instrumentos de participación ciudadana como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a nivel de los CODEDES y COMUDES que tienen capacidad de decisión financiera en los instrumentos de programación presupuestaria como el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

Por otro lado, tampoco abren la puerta para oportunidades de otro tipo de organizaciones productivas en Guatemala como el Movimiento Cooperativo de Guatemala que eventualmente puede ser un socio con recursos para inversiones en modelos coparticipativos a nivel Gubernamental.

Es importante destacar que mientras se realizaba el presente estudio, surgieron crisis políticas por debilidades en la implementación de sistemas de gestión administrativa de los servicios y particularmente de transparencia en instituciones públicas, entre ellas la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) donde los sistemas de gestión aunados a la transparencia generaron crisis de confianza y credibilidad ciudadana que confirmaron la alta importancia de generar debates críticos sobre el fortalecimiento institucional del Estado y eventualmente sobre nuevas perspectivas y modelos como la APPDs.

IX. *Recomendaciones*

Como una condicionante clave para la viabilidad de las alianzas para el desarrollo debe considerarse el monitoreo y evaluación de las políticas públicas en el país, lo que permitiría determinar la eficiencia de la gestión pública para alcanzar desarrollo. Ante la falta de continuidad de los proyectos a través de los gobiernos lo que imposibilita su trascendencia y viabilidad en el largo plazo, se recomienda promover el interés por las APPDs entre las organizaciones políticas (partidos políticos, comisiones de administración pública, etc.).

En general, se recomienda continuar el diálogo entre actores vinculados con la temática en Guatemala a fin de alimentar las iniciativas, procesos y esquemas vigentes a fin de fortalecer el modelo y no correr el riesgo de implementarlo de manera inadecuada o inefectiva que más bien lo desgasten y lo hagan perder la credibilidad ante los actores y ciudadanos.

Así también se visualiza como una oportunidad el apoyarse sobre la legislación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Legislativo 11-2002. Que constituye el medio natural y legal de participación de la ciudadanía y población maya, Xinca, garífuna en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo. Esto al tomar en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe del país.

Por tanto, la viabilidad de las alianzas se visualiza en la coordinación de la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Estas alianzas con enfoque social hacia el desarrollo, deberán tener en cuenta por la relevancia territorial al sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, particularmente en los sistemas departamentales del CODEDE y el sistema municipal de COMUDES y principalmente en el

COCODE, donde el artículo 4 de la Ley Consejos brinda alta importancia participación ciudadana en el nivel local.

A este nivel los procesos demandaran nuevos enfoques de fortalecimiento de ciudadanía que permitirá en el mediano plazo que las comunidades se articulen a los circuitos y redes locales y municipales para impulsar políticas participativas en proyectos, planes y programas (alianzas) que beneficien a la comunidad en línea de procesos de desarrollo gradual.

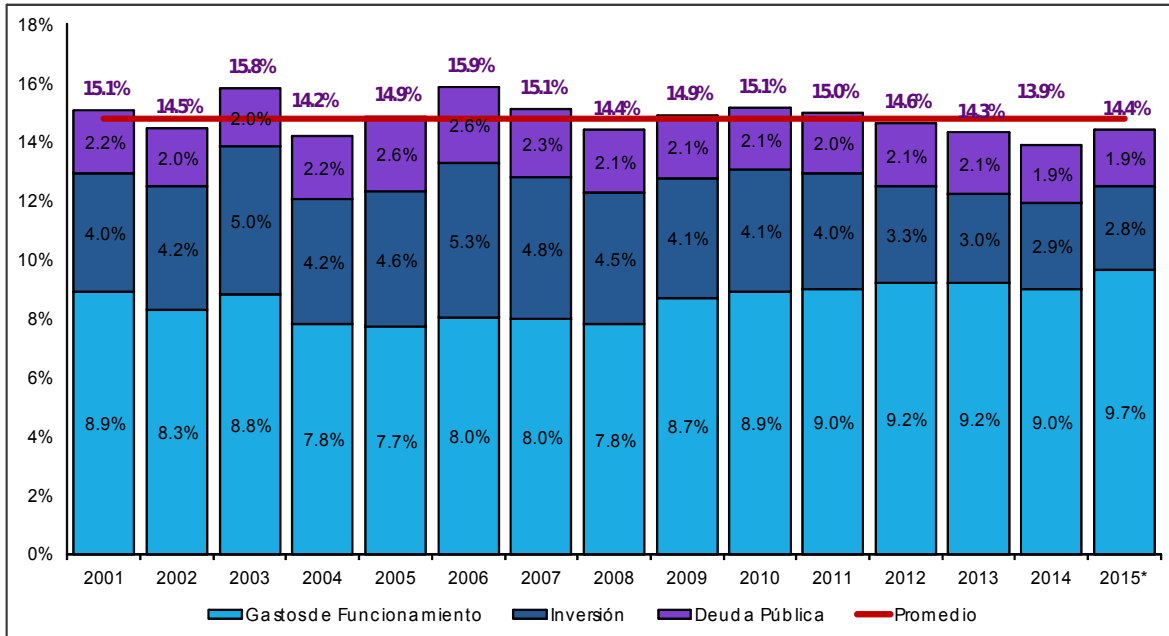
X. *Consideraciones y propuesta para un marco de alianzas públicas privadas para el desarrollo a nivel territorial*

El modelo actual de APP en Guatemala a partir del Decreto Legislativo 16-2010 Ley de Alianzas Públicas Privadas no es un marco regulador para impulsar procesos en dirección a crear condiciones para el impulsar las APPD sino representa un instrumento que crea una agencia pública para impulsar programas a partir de normativas centradas criterios de carácter económico financiero como el que las alianzas viables son aquellas determinadas por montos a partir de cincuenta millones de dólares equivalentes a cuatrocientos millones de Quetzales, con lo que elimina legalmente cualquier esfuerzo en dirección a involucrar organizaciones sociales, gobiernos municipales o departamentos de Guatemala.

Es evidente, el modelo está centrado en la recuperación del rezago en infraestructura vial, transportes y telecomunicaciones en el que se condena la salud, la educación y el agua.

Es evidente y pareciera que el modelo de APP de Guatemala se justifica frente al comportamiento del Estado frente a la infraestructura. La tendencia desde el 2001 al 2015 en materia de inversión pública en Guatemala para infraestructura muestra porcentajes como promedio del PIB bajos, en los que infiere que no impacta en el desarrollo en procesos sostenidos para la recuperación de rezagos a nivel nacional.

Gráfico 14: Promedios de inversión en infraestructura 2001-2015



Fuente: Icefi/Unicef con base en cifras del Ministerio de Finanzas Públicas.

Esta tendencia evidentemente genera debilidades en el posicionamiento de país hacia las dinámicas de competitividad internacional colocando a Guatemala en retrasos para recuperar la infraestructura potencialmente productiva para el desarrollo interno y para las Inversiones Extranjeras Directas (IED).

Actualmente el Decreto 16-2010 Ley de Alianzas Públicas Privadas limita el modelo de inversiones para el desarrollo territorial de Guatemala. El artículo 2 párrafo tercero de la referida ley abre de manera confusa la participación del municipio y las mancomunidades debiendo apartarse en lo que establece el Decreto 12-2002 Código Municipal, en el que no aparece ninguna referencia a dicho mecanismo.

En la revisión del situado Constitucional a las municipalidades³⁵ y las transferencias de capital a través de los Consejos Departamentales de Desarrollo

Cuadro No. 14. Montos financieros territoriales 2000-2014

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2015

El Estudio propone profundizar en escenarios que eventualmente podrían implicar un nuevo marco legal para las Alianzas Públicas Privadas para el Desarrollo, en el que incorporé actores

35 Artículo 257 de la CPRG

institucionales y privados de carácter territorial en las instancias municipales y a través de los Consejos de Desarrollo Departamental (CODEDES) y Consejos de Desarrollo Municipal (COMUDES) en el que se contemplen procesos mediante sistemas de inversión masiva en infraestructura en educación, salud, vivienda y empleo con gradualidades de cinco, diez y veinte años directamente vinculados a fortalecer canales de ascenso social.

Actualmente el presupuesto anual de ingresos y egresos de nación asigna anualmente un monto superior a los 1,000 Millones de US\$ equivalentes a más de Siete Millardos de Quetzales, tal como puede apreciarse en el cuadro No. 15 que constituye potenciales oportunidades de mediano y largo plazo para impulsar inéditos procesos de inversión y desarrollo incluyente a nivel municipal y departamental de Guatemala

Desde ese mismo contexto, a lo largo de los últimos seis años la eficiencia en la recaudación tributaria del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (IUSI)³⁶ se ha incrementado, demostrando que existen fuentes municipales que permiten la disposición de recursos propios para emprender proyectos más amplios y de impacto social.

Cuadro No. 15: Recaudación tributaria municipal 2008-2014

Año	IUSI
2008	479.3
2009	568.5
2010	619.5
2011	634.2
2012	733.7
2013	779.2

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2015

Es importante destacar que el marco de gestión municipal reduce la autonomía financiera al someterla al principio de legalidad Constitucional³⁷ que crea mayores dependencias y graves consecuencias a la capacidad del gobierno municipal de mediano plazo.

Por otro lado vale mencionar que, excepto el año 2010 donde el crecimiento del gasto social tuvo su mayor crecimiento en los últimos 15 años al alcanzar 8% del PIB que se tradujo en un amplio y extensa política de atención focalizada en programas sociales, es a partir del 2011 y previsión al

36 Congreso de la República de Guatemala. Decreto Legislativo 15-98 Ley del Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles.

37 El artículo 239 de la CPRG establece que el Congreso de la Republica define la política fiscal y tributaria por lo que las municipalidades quedarán sujetas a la aprobación de arbitrios

2017 que la caída del gasto social será severa y se traducirá en rezagos particularmente en educación, salud, desnutrición crónica y aguda pero principalmente impactará en niños y jóvenes.

En un análisis de tendencias del ICEFI con datos del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala se determinó la gravedad de las condiciones del gasto público (ver gráfico No, 15) en el que se demanda mayor atención por parte de los decisores de política hacia las áreas sociales, particularmente de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS (2015-2030).

Gráfico 15: Porcentaje del gasto social en el PIB 2010-2017

Fuente: ICEFI /Unicef con base en el Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental, Presupuesto Aprobado 2015, y Presupuesto Multianual 2015-2017.

En ese marco desde las condiciones actuales en el que se propone un nuevo marco legal para incorporar las alianzas Públicas y Privadas para el Desarrollo, el estudio aborda las siguientes propuestas:

1. **Evaluar el marco jurídico de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural** y proponer modificaciones legales para dotar de capacidades administrativas para la administración fondos públicos que permita la administración de obras estratégicas departamentales y regionales (hospitales, tecnológicos, gestión para la producción, administración y tratamiento de agua, sistemas de recuperación hídrica mediante modelos sostenibles de bosques) incorporando a las mancomunidades.
2. **De acuerdo a las potencialidades y ventajas comparativas** que presenta cada departamento de Guatemala, identificar la prioridad de inversiones estratégicas en materia competitiva (educación, salud, infraestructura, sistemas productivos de carácter asociativo como cooperativas, asociaciones de productores) que derive en amplios modelos incluyentes.
3. **Elaborar de forma conjunta con los pueblos Mayas, Garífunas, y Xincas** el plan maestro de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo en el que se identifiquen inversiones estratégicas que incorporen de manera directa modelos de beneficio socio económico (Universidades, Tecnológicos, hospitales, fondos de inversión productiva).

XI. *Mapa de actores para un plan de alianzas público privadas para el desarrollo (APPDs)*

Por la complejidad de un proceso en el que se asumen escenarios de cambio que tienen en su esencia reformas legales y nuevos criterios de programación presupuestaria, el estudio identifica dos tipos de mapas de actores: el actor vinculante y el actor de incidencia territorial.

1. Los Actores Vinculantes,

En que se identifican actores en los niveles legislativos, gubernamentales y territoriales que requieren dinámicas y estrategia multivariada aunque con mismo objetivo y resultado:

MAPA DE ACTORES VINCULANTES

Los actores vinculantes serán el objetivo central del Proyecto para la promoción de propuestas de ley que tiendan a la reformas del Decreto 16-2010 Ley de Alianzas Público Privadas, hacia un nuevo marco que amplíe programas hacia nuevos actores territoriales.

ROL DE LOS ACTORES LEGISLATIVOS

ROL DE LOS ACTORES GUBERNAMENTALES

ROL DE LOS ACTORES TERRITORIALES

MAPA DE ACTORES DE INCIDENCIA TERRITORIAL

Los actores de incidencia territorial son los aliados de apoyo técnico académico para el programa, dado que se apoyará en la mayor y amplia red de las extensiones universitarias de la Universidad Rafael Landívar e igualmente con otras universidades. El estudio identifica tres actores territoriales: actores sociales, Universidades, centros de investigación académica y cooperación internacional.

ACTORES DE INCIDENCIA TERRITORIAL

ROL DE LOS ACTORES SOCIALES

ROL DE LOS ACTORES ACADÉMICOS

ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

XII. *Bibliografía consultada*

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). 2012. IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). 2013. Protocolo AECID para la gestión de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD). Madrid. España.

Araya, J.P. (2012). "Alianzas Público-privadas y participación: Un análisis desde la teoría". XVII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. Cartagena, Colombia.

Banco Interamericano de Desarrollo (2011) "Asociaciones Público-privadas para la prestación de servicios". Una visión hacia el futuro.

Cardona, R. (2010) "Guía metodológica para la formación y gestión de Alianzas público-privadas para el desarrollo". Fundación para la Sostenibilidad y le Equidad (ALIARSE). San José, Costa Rica.

Casado, F. (2007) "Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo". Fundación Carolina. Madrid, España.

Codespa, F. (2013). *Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo, Modelos para llevar a la práctica la Innovación Social*. Madrid: Edición Codespa.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Legislativo 16-2010. Ley de Alianzas para el desarrollo de Infraestructura Económica.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Legislativo 12-2002. Código Municipal y sus reformas.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Legislativo 11-2002. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Legislativo 15-98. Ley del Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles.

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. 31 de mayo de 1985.

Desarrollo, B. I. (2014). *El Banco en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana*. Washington, D.C.

Devlin, R. y Mogueillansky, G. (2009). "Alianzas Público-Privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo". Revista CEPAL 97. Abril 2009.

Economist Intelligence Unit-Fondo Multilateral de inversiones-Banco Interamericano de Desarrollo (2013). "Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, Infrascopes 2012".

Economist Intelligence Unit- Fondo Multilateral de inversiones-Banco Interamericano de Desarrollo (2010). "Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, Infrascopes 2010".

Fizbein, A.; Lowden P. (1999) "Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe". Instituto del Banco Mundial

Fundación Carolina-CeALCI. (2008). "Hacia la concertación Público-privada para el desarrollo en América Latina". Conclusiones de la II conferencia España-Iberoamérica de responsabilidad social empresarial: Las alianzas público-privadas para el desarrollo. Madrid, España.

Fundación CIDEAL (2014) "Impulso de alianzas público privadas para el desarrollo. Madrid, España.

Fundación CODESPA. (2013). "Alianzas Público-privadas para el Desarrollo". Modelos para llevar a la práctica la innovación social empresarial. España.

Gobierno de Guatemala, E. S. (2015). *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) *Guatemala, hacia un Estado con Desarrollo Humano*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. PNUD. Guatemala.

Varela, G. (2014). "Las Alianzas Público Privadas como método de atracción de inversiones a largo plazo en el país". Tesis de posgrado. Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Guatemala.

XIII. *Anexos*

Anexo 1

Matriz guía de vaciado de información

Nombre Institución:

Informante:

Cargo:

Entrevistador:

Sección 1. Aspectos generales sobre APP/APPD
1.1. Participación de la institución en APP y APPD. Descripción del tipo y forma de Alianzas en que ha participado (Incluir toda la información obtenida respecto a las gestión y operación de las Alianzas)
1.2 Actores que han intervenido en las Alianzas y su papel.
1.3 Valoración de las APP/APPD en las que la institución ha participado: Aspectos positivos y tropiezos
Sección 2: Percepciones sobre implementación futura de APPD
2.1 Postura institucional sobre la implementación de APPD en el país y sobre el posible involucramiento de la institución en estas alianzas.
2.2 Sugerencias y condicionantes clave para la exitosa implementación de APPD en el país.
2.3 Factores a favor que se presentan en el país para la formación de APPD
2.4 Amenazas y factores adversos que se presentan en el país para la formación de APPD

2.5 Temas y áreas geográficas prioritarias para la formación de APPD.
Sección 3: Información complementaria
[Datos, cifras, comentarios e información complementaria relativa al tema surgidos durante la entrevista]
Sección 4: Conclusiones y recomendaciones generales del entrevistador
[Análisis sintético sobre la información proporcionada en la entrevista, en la medida de lo posible formular recomendaciones respecto a la información recopilada en la entrevista]
Sección 5: Percepciones sobre el entrevistado
[Valorar aspectos de idoneidad de la persona entrevistada respecto al grado de conocimiento del tema, grado de apertura con el entrevistado, etc. Indicar aportes principales del entrevistado al tema].
Sección 6: Sugerencias de actores clave a entrevistar / invitar en próximas etapas del proyecto
6.1 Del sector privado-empresarial:
6.2 Del sector público:
6.3 Del sector sociedad civil /académico:
6.4 Otros:

Anexo 2

Síntesis del estudio por universos

PERCEPCIÓN SOBRE LAS APPDs COMO POTENCIAL DE DESARROLLO

UN IV ER SO DE L ES TU DI O	Sector público	Postura institucional	Áreas geográficas prioritarias
		Es un modelo que puede beneficiar a la sociedad	Particularmente en municipios de mayor rezago social
	Entidades privadas	Postura institucional	Áreas geográficas prioritarias
		Es de acuerdo en un modelo de inversiones mixtas siempre que exista transparencia	Se deberá implementar en áreas de mayor potencial de desarrollo en los municipios de Guatemala
		Postura institucional	Áreas geográficas prioritarias

	ONGs	Es modelo que puede impulsar el desarrollo, sin embargo el modelo de Guatemala no lo contempla	El modelo de Guatemala solamente se realiza en áreas urbanas y no contempla educación, salud y agua.
	Cooperantes	Postura institucional	Áreas geográficas prioritarias
		Apoyo y asistencia al modelo siempre que impacte en acciones de desarrollo	Principalmente en regiones donde pueda potenciarse el desarrollo humano

PERCEPCIÓN SOBRE LAS APPDs COMO POTENCIAL DE DESARROLLO

UNIVERSO DEL ESTUDIO				
VALORACIÓN	Sector público	Entidades privadas	ONGs	Cooperantes

<p>CONDICIONANTES CLAVE PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS APPD</p>	<p>El modelo deberá integrar sistemas de planificación en los que contemple el desarrollo como factor clave para su impulso.</p> <p>La planificación dentro de marcos de política para el largo plazo</p>	<p>Para impulsar el desarrollo con resultados que impacte el desarrollo requiere alianzas con el Estado desde una perspectiva que fortalezca procesos graduales de beneficio compartido.</p>	<p>Deberá contemplarse un modelo en el que se visualicen impactos sociales de largo plazo y el que se tracen rutas incluyentes a nivel territorial.</p>	<p>USAID, BID y Banco Mundial demandan alianzas vinculadas al desarrollo de país y con impactos en transformaciones vinculadas a la salud, educación,, agricultura, seguridad ciudadana.</p>
--------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

PERCEPCIÓN SOBRE LAS APPDs COMO POTENCIAL DE DESARROLLO

<p>UNIVERSO DEL ESTUDIO</p>				
<p>VALORACIÓN</p>	<p>Sector público</p>	<p>Sector privado</p>	<p>ONGs</p>	<p>Cooperantes</p>

<p>RECOMENDACIONES PARA IMPLEMENTAR UN PROGRAMA DE APPDs</p>	<p>Clarificar el papel de las entidades públicas en los procesos de definición de contratos y en el control y supervisión</p>	<p>Abrir con mayor transparencia el proceso de manera de ampliar la participación en beneficio de todos los actores y sectores en beneficio e impacto real para la sociedad</p>	<p>El modelo deberá realizarse con estricto apego legal y con sistemas de información y transparencia. Las empresas que participen deberán ser sometidas a control fiscal</p>	<p>Reconocen que las APPDs son una opción para establecer mecanismos de inversión privado en temas de desarrollo, las que deberán vincularse no solamente a beneficios económicos sino a resultados sociales</p>
---------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Anexo 3
Hoja de ruta y propuesta

HOJA DE RUTA

(Estudio: Diagnóstico para explorar las potenciales
Alianzas Público Privadas en Guatemala)

Guatemala, noviembre de 2015

Presentación

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) reconoce que una de las iniciativas en Iberoamérica que pueden complementar mayores capacidades para la inclusión social de forma acelerada lo constituyen las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo.

En ese marco se realizó el Estudio “Diagnóstico para explorar potenciales Alianzas Públicas Privadas en Guatemala” y para el efecto se integraron equipos académicos que realizaron el diseño de la investigación de tipo descriptiva/exploratoria con fuentes primarias y secundarias. Se desarrollaron instrumentos y herramientas para las tareas de campo; se abordó el marco y contexto sobre experiencias y avances de las APPDs en América Latina.

Los resultados del diagnóstico destacaron tres grandes conclusiones:

El modelo estudiado en Guatemala revela limitaciones legales que favorecen la inversión de acumulación principalmente hacia la infraestructura de obra pública en transportes y comunicaciones que quedan determinadas por montos financieros que hacen inviable la participación de actores territoriales.

- d. El Decreto Legislativo 16-2010, del Congreso de la República de Guatemala. Ley de alianzas para la infraestructura económica, limita la infraestructura en educación, salud y agua que elimina por ley acciones hacia el desarrollo.
- e. Existe la percepción en las entidades públicas y privadas que la estrategia de inversión público privada hacia el rezago de la infraestructura en Guatemala puede acelerar escenarios de competitividad internacional para el país.
- f. El estudio reconoce que las limitaciones legales son un óbice para impulsar el desarrollo territorial incluyente, particularmente en el marco de la estructura geográfica actual de los departamentos y municipios.

En las consideraciones del Estudio (Capítulo X) se propone profundizar propuestas incluyentes para construir un nuevo marco legal que amplíe la participación de instancias territoriales como los Consejos de Desarrollo Departamental (CODEDES) y Consejos de Desarrollo Municipal Urbano y Rural (COMUDES) en el que actualmente los presupuestos asignan montos anuales por encima de los 1,000 Millones de US\$ y se convierten en una oportunidad de mediano plazo para impulsar inéditos procesos de inversión y desarrollo incluyente.

A continuación la hoja de ruta define un marco de actuación de carácter general que contempla procesos específicos para procesos de transformación que permitan acceder a un escenario de inversiones públicas/privadas hacia el desarrollo territorial.

HOJA DE RUTA

PLAN DE ALIANZAS PÚBLICAS PRIVADAS PARA EL DESARROLLO (APPDS) EN GUATEMALA

I. *Introducción*

El Estudio revela que son dos los grandes obstáculos para implantar el modelo de APPDs para el desarrollo a nivel territorial:

- a. Los instrumentos legales (Decreto Legislativo 16-2010) que definen un marco de inversiones que limitan el desarrollo de la infraestructura en salud, educación y agua potable.
- b. La obstrucción jurídica que excluye la participación de entidades de Estado a nivel territorial al delegarse en la entidad ANADIE la representación para los procesos de acuerdo de alianzas público privadas en Guatemala.

II. *Reformas legales*

El Estudio reconoce que el actual escenario dificulta un modelo alianzas público privadas que incorporen planes de desarrollo territorial con aliados gubernamentales y estatales. El estudio concluyó que tres las grandes rutas políticas:

1. **A nivel de reformas legales.**

- a. La reforma del Decreto Legislativo 10-2010
- b. Reforma al Decreto Legislativo 11-2002, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- c. Reforma al Decreto Legislativo 12-2002, Código Municipal de Guatemala.
- d. Reforma al Acuerdo Gubernativo 461-2002, Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
- e. Reformas al Decreto 101-97. Ley Orgánica del Presupuesto Nacional.

2. **A nivel de reformas administrativas y Técnicas**

- a. Ampliar el papel de SEGEPLAN para la creación de sistemas programación presupuestaria anual desde el nuevo marco de las APPDs.

3. **A nivel de las estructuras funcionales de carácter territorial.**

- a. Creación de unidades técnicas de inversión territorial con énfasis en el desarrollo social.
- b. Otorgar competencias a los CODEDES y COMUDES para intervenir en la priorización de los programas de inversión departamental y municipal.

III. **Mapa en el horizonte temporal:**

HO JA DE RU TA PL AN DE AC CI ON ES		Primera etapa	Segunda etapa	Tercera etapa
	Acciones legales	<ul style="list-style-type: none"> • Generar espacios de diálogo político con entes gubernamentales. • Diálogo y coordinación con comisiones legislativas para la creación de las Unidades Técnicas de las APPDs a nivel territorial 	<ul style="list-style-type: none"> a. Articular acuerdos para apoyar al gobierno y diputados a generar propuestas de ley. b. Acompañar diseños de iniciativas de ley para reformas legales 	✓ Apoyar procesos para aprobación de instrumentos legales.
	Acciones organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Promover ambientes de apoyo e incidencia en sectores sociales organizados para presentar el marco de propuestas 	<ul style="list-style-type: none"> a. Promover diagnósticos territoriales que evidencien la urgencia de inversiones en infraestructura estratégica 	✓ Presentar demandas al Congreso de la República y gobierno sobre los planes de inversión estratégica de mediano y largo plazo
	Acciones operativas y funcionales	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañar a los CODEDES, COMUDES Y COCODES para la creación de oficinas Técnicas de la APPDs y diseño de procesos de inversión pública en Salud. Educación, servicios básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Elaborar de forma escalonada propuestas de proyectos de inversión a nivel de las tres escalas territoriales del departamento. 	✓ Establecer acuerdos de cooperación con entidades gubernamentales como SEGEPLAN e INFOM para la creación de las Unidades Técnicas de las APPDs territoriales.
	Acciones académicas	<ul style="list-style-type: none"> • Generar con apoyo de universidades y 	<ul style="list-style-type: none"> a. Presentar propuestas a nivel 	✓ Generar propuestas y diagnósticos de

	centros de investigación académica a la realización de propuestas y estudios sobre los alcances e impactos de nuevo marco de las APPDs a través de la creación de las Unidades Técnicas de Inversión Territorial	de gobierno, comisiones del Congreso de la República y autoridades territoriales sobre los nuevos espacios de inversión territorial.	apoyo a nivel territorial sobre las áreas prioritarias de inversión departamental y municipal.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

MATRIZ DEL PLAN GENERAL DE LA HOJA DE RUTA

COMITÉ NACIONAL PARA EL SEGUIMIENTO, MONITOREO e INCIDENCIA POLÍTICA

PLAN PARA PROPONER UN NUEVO MARCO DE APPDs en Guatemala El plan está orientado crear un escenario de actores entidades gubernamentales y legislativas. Mediante propuestas piloto acompañará a los CODEDES y COMUDES para elaborar demostrar la importancia de un marco de inversiones territoriales desde la perspectiva de las APPDs.

OBJETIVO Proponer y apoyar la creación de un nuevo marco de APPDs para fortalecer los programas de inversión territorial salud, básica y productiva a nivel territorial con la participación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel departamental.

ESTRATEGIA NACIONAL: Crear canales de coordinación que permita diálogos políticos en los que las diferentes entidades y organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial se apropien de modelos de inversión incluyente, financieramente viables.

PLAN DE ACCIONES 2016-2020

ACCIONES 1	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Presentación del marco de las APPDs como vía para recuperar la infraestructura territorial de Guatemala</i> ✓ <i>Trabajo conjunto con entidades gubernamentales</i> ✓ <i>Seminario Nacional sobre las implicaciones de nuevo marco legal para incorporar el territorio a las APPDs</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Agosto 2016</i> ✓ <i>Marzo/Julio 2017</i> ✓ <i>Junio de 2018</i>
ACCIONES 2	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Puesta en marcha del Plan Piloto de asesoría legislativas en temas de APPDs</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Marzo julio 2017</i>
ACCIONES 3	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Plan Piloto tres CODEDES para presentar las APPDs</i> ✓ <i>Plan de acompañamiento a 8 municipios</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Febrero Mayo 2017</i> ✓ <i>Marzo Mayo 2018</i>
ACCIONES 4	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Elaboración de propuestas y escenarios para la proponer el nuevo marco de reformas de las APPDs en Guatemala</i> ✓ <i>Plan de cabildeos sobre agendas políticas</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Julio – octubre 2017</i> ✓ <i>Julio – octubre 2018</i>
RESULTADOS ESPERADOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Líneas para una Propuesta de Ley de las APPDs por el Congreso de la República</i> ▪ <i>Carteras de proyectos de inversión territorial de infraestructura en Educación, salud, productiva y servicios básicos.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Octubre 2017</i> ▪ <i>Octubre 2018</i>

IV. **Monitoreo y evaluación**

El sistema se implementará mediante herramientas convencionales que buscarán medir avances y resultados sobre cuatro vertientes:

1. **A nivel político.**

1.1 **Propuestas a nivel gubernativo.**

De acuerdo al Plan de trabajo se impulsarán procesos de articulación con entidades gubernamentales (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN-; Ministerio de Finanzas Públicas

1.2 **Propuestas a nivel legislativo.**

Medirá las acciones desarrolladas por el programa con las Comisiones Legislativas respectivas para impulsar, acompañar y presentar estudios relacionados a programas de inversión territorial.

2. **A nivel de Centros de Investigación.**

Evaluará el número actividades de investigación y agendas de estudio sobre programas relacionados a las inversiones territoriales vinculadas a las propuestas de APPDs. Es importante destacar que estas acciones serán valoradas a partir de la inclusión de la agenda de APPDs en temas de estudio, publicaciones, artículos o alusiones públicas.

3. **A nivel territorial.**

Medirá las acciones que el proyecto realice a nivel de CODEDES y COMUDES en materia de propuestas de inversión vinculadas a las APPDs.

4. **A nivel de sociedad civil organizada**

Buscará medir los resultados de las experiencias piloto a nivel de los CODEDES COMUDES en los que se buscará destacar la incidencia de programas de inversiones territoriales a partir de las APPDs

El contenido del presente documento es responsabilidad única del equipo consultor y no refleja necesariamente la posición de AECID y de la Universidad Rafael Landívar.